HIVATALOS ÉRTESÍTŐ

A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE

Budapest,
2008. augusztus 8., péntek

XI. évfolyam, 2008/32. szám

TARTALOM

Az Országgyűlés 60/2008. (V. 29.) OGY határozata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról 4714

Az Országgyűlés 61/2008. (V. 29.) OGY határozata az adatvédelmi biztos 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról 5136

Az Országgyűlés 62/2008. (V. 29.) OGY határozata a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról 5411

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Országgyűlés
60/2008. (V. 29.) OGY
határozata

az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Béki Gabriella s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Török Zsolt s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

---

* A határozatot az Országgyűlés a 2008. május 26-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Tartalom

Bevezető

1. A panaszok ügytípusok szerinti jellemzői

1.1. Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók
1.1.1. Adó- és illetékügyek
1.1.2. Pénzintézetek, biztosítók
1.2. Bentlakásos intézmények
1.3. Büntetőeljárási ügyek
1.3.1. Büntetőeljárási és nyomozóhatósági ügyek
1.3.2. Büntetés-végrehajtás
1.4. Családjogi ügyek
1.4.1. Anyakönyvi és névviselési ügyek
1.4.2. Gyermekek és fiatalkorúak jogai
1.4.3. Gondnoksági ügyek
1.5. Egészségügy
1.5.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok
1.5.2. Fogyatékkal élők jogai
1.6. Egészséges környezethez való jog
1.6.1. Környezet- és természetvédelem, közlekedésszervezés
1.6.2. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek
1.7. Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek
1.8. Fogyasztóvédelem
1.9. Földhivatalok
1.10. Hajléktalanellátás
1.11. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása
1.12. Kisajátítási ügyek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.13. Közszolgáltatók
1.13.1. Áramszolgáltatók
1.13.2. Gázszolgáltatók
1.13.3. Telefonszolgáltatók
1.13.4. Mobil-tornyok
1.13.5. Távfűtés
1.13.6. Temetkezés
1.14. Külföldiek panaszai és állampolgársági ügyek
1.14.1. Állampolgársági ügyek
1.14.2. Idegenrendészeti és menekültügyek
1.14.3. Konzuli ügyek
1.15. Lakhatással kapcsolatos ügyek
1.16. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek
1.17. Munkajogi ügyek
1.18. Oktatásügy
1.19. Önkormányzati ügyek
1.19.1. Önkormányzati testületi ügyek
1.19.2. Hulladékgazdálkodás
1.20. Rendőrségi eljárás
1.20.1. Rendőri intézkedések
1.20.2. Gyülekezési jog
1.20.3. Szabálysértési eljárások
1.21. Szociális ügyek
1.22. Társadalombiztosítás
1.23. Vallásszabadság
1.24. Végrehajtók
1.25. Vízügyek, katasztrófavédelem
1.26. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok
1.26.1. Kiemelt ügyek
1.26.2. Alkotmánybírósági indítvány
1.26.3. Állásfoglalások
1.26.4. Levelezés

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A jogalkotást érintő ombudsmani tevékenység
2.1. Jogszabály által okozott visszásságok orvoslása
2.2. Jogszabálytervezetek véleményezése

3. A Hivatal működése és beszámolója
3.1. A Hivatal működése
3.2. A 2007. év statisztikai adatai

I. melléklet: Statisztikai táblázatok
II. melléklet: Konferenciák, publikációk
III. melléklet: Tárgymutató
IV. melléklet: Munkatársaink
V. melléklet: A Szonda Ipsos felmérése

4. A Beszámoló CD-melléklete
4.1. A Beszámoló 1-3. fejezeteinek elektronikus változata
4.2. Példatár

A 2005-ben iktatott ügyek
A 2006-ban iktatott ügyek
A 2007-ben iktatott ügyek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Bevezető

A 2007. év meghatározó és eseménydús év volt mind általában a hazai országgyűlési biztosi intézményrendszer, mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenysége tekintetében. Az ombudsman-törvény többszöri módosítása nyomán megszűnt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tisztsége, ugyanakkor újabb szak-ombudsmannal bővült az intézményrendszer. A Parlament létrehozta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának pozícióját. Az általános hatáskörű ombudsman feladatait ebben az évben az állampolgári jogok biztosaként vagy őt helyettesítő szakosított biztosként öt ombudsman is ellátta, akik közül most sorrendben az ötödik, az utolsó három hónapért felelős biztosként nyújtom be a 2007. évről szóló beszámolót az Országgyűlés számára.

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXXVII. törvény preambuluma szerint az Országgyűlés a jövő nemzedékek iránt érzett felelősségtől vezérelve új intézményt – a környezetvédelemmel foglalkozó országgyűlési biztos intézményét – kívánt létrehozni, és ennek előkészítése, az intézményi rendszer megújítása érdekében döntött az egyik általános hatáskörű ombudsmani pozíció, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese pozíciója eltörléséről.

Könnyen belátható azonban, hogy az általános hatáskörű ombudsmani pozíciók számának ilyen csökkentése nem jár együtt az ombudsman-intézmény által nyújtott jogvédelmet igénylő panaszosok számának csökkenésével. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának immár egyedüli általános hatáskörű ombudsmanként kell ellátnia – a környezetvédelmi ügyek kivételével – a korábban két biztos által munkamegosztásban végzett feladatokat.

2. A hazai általános és szakombudsmani intézményrendszer átalakítása mellett a 2007. év az országgyűlési biztosok ciklusváltásának esztendeje is volt. Ami az általános hatáskörű biztosi hivatalt illeti, mind dr. Lenkovics Barna-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

básnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, mind pedig dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a megbízatási ideje 2007. július 1-jéig szólt. A parlamentnek – az utóbbi pozíció időközbeni megszüntetése miatt – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tisztségét a harmadik ciklusban betöltő személyt kellett megválasztania.

Ebben az ombudsman-váltási esztendőben azonban – a folyamat bizonyos sajátosságai miatt – végül is öten látták el – saját jogon, vagy éppen szakosított biztosként helyettesítő jogkörben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatát.

E kivételesnek mondható eseménysor miatt is érdemes áttekinteni a történések kronológiáját. 2007. március 19-én, április 21-i hatállyal az Országgyűlés alkotmánybíróvá választotta dr. Lenkovics Barnabást, aki ezért április 20-i hatállyal lemondott országgyűlési biztosi tisztségéről.

Ettől az időponttól a leköszönt állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatait is dr. Takács Albert általános helyettes látta el. Őt azonban a miniszterelnök igazságügyi és rendészeti miniszternek javasolta, ezért dr. Takács Albert – szintén még megbízatási idejének lejárta előtt – május 31-ével lemondott ombudsmani hivataláról.

Ezt követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörét – helyettesítő jogkörben – a két hivatalban lévő szakombudsman közül először – a törvényben meghatározott sorrend szerint az idősebb biztos – dr. Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsman, majd dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos gyakorolta.

Láthatjuk, hogy az ombudsman-törvény rendelkezései megoldást kínáltak erre a sajátos helyzetre is, működtek a törvényben szereplő helyettesítési szabályok. Mindazonáltal ezen szabályok működésének a rendeltetésük szerint kivételesnek kell lennie. Semmiképp sem tesz jót az ombudsman-intézménynek, ha egy biztosi tisztség hosszú időn keresztül betöltetlen.

Az új állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló parlamenti szavazásra először 2007. június 11-én került sor. Ekkor az Országgyűlés azonban nem választotta meg a köztársasági elnök jelöltjét, dr. Majtényi Lászlót.

Ezt követően az államfő június 19-én új jelöltjeként engem nevezett meg. Jelölése alapján a parlament 2007 őszén, szeptember 24-én országgyűlési biztossá választott, így az elmúlt esztendő utolsó három hónapjában láttam el az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatait.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. A beszámolási időszak utolsó, és így egyúttal megbízatásom első hónapjaiban sor került az ombudsmani hivatal ügyintézési és ennek megfelelően szervezeti rendjének átalakítására. Ezek a változások több, remélhetőleg a 2008. évtől beérő célt szolgálnak. Az átalakítások egyik elvi kiindulópontja szerint az ombudsmani jogvédelemnek, az országgyűlési biztosok általi panaszkezelésnek az egyéb jogérvényesítési eszközök gyors, olcsó, könnyen hozzáférhető, az emberek számára érthető és átlátható módon működő alternatíváját kell jelentenie. Ennek megfelelően szervezetileg és funkcionálisan is elválasztásra került a beadványok előzetes elemzése és a panaszok kivizsgálása.

A változásokat megalapozó másik alapvetés, hogy az Alkotmány a hazai alapjogvédelmi rendszerben kiemelkedően fontos szerepet szán az országgyűlési biztosnak az alkotmányos alapjogok értelmezésében, az alapjogokat értelmező esetjogi rendszer kiépítésében, ezáltal az alapjogok mindennapokban való következetes érvényesülésének az előmozdításában. Annak, hogy az ombudsman betölthesse ezt a rendeltetését, nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy az egyes ügyekben megfogalmazott állásfoglalások, ajánlások magas színvonalú és következetes alapjogi érvelésre épüljenek. Ez a célja annak a szervezeti megoldásnak, amely szerint az ombudsmani hivatalban az alapjogok elméleti kérdéseivel, az egyes panaszok mögötti alapjogi dilemmák feltárásával és megválaszolásával önálló főosztály foglalkozik.

Mindezek a változások továbbá azt a célt is szolgálták, hogy az ombudsman az alapjogok szószólójaként lépjen fel a társadalomban, az alapjogok ügyét képviselő ellensúly legyen az állami intézmények rendszerében. Már 2007-ben megkezdtük azoknak az úgynevezett alapjogi projekteknek az előkészítését, amelyek megvalósulását 2008-ban célul tűzi az ombudsmani hivatal: a hajlék nélkül élők élethez és emberi méltósághoz való jogát, a gyülekezés szabadságának érvényesülését, valamint a gyermekek jogait.

Mind ezek a témaválasztások, mind pedig a beszámolási időszakban történt, alapjogokat érintő események részben azt is mutatják, hogy közel két évtizeddel a rendszerváltozás után azok a klasszikus polgári és politikai szabadságjogi értékek is veszélybe kerülhetnek, amelyekről korábban azt hihettük, hogy az 1989-es alkotmányozás és az azt követő törvényhozás nyomán már megszilárdultak és nem kérdőjeleződhetnek meg. Meggyőződésem szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmányos rendeltetése, hogy ezekben a helyzetekben az alapjogi értékek elkötelezett képviselője legyen. Remélem, hogy a 2008-as beszámolási időszak végén már ennek a fellépésnek a sikereiről számolhatok be a parlamentnek.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4. A Beszámolót változatlan formában, de megváltozott külsővel jelentetjük meg. A Beszámoló nyomtatott változata tartalmazza a főbb ügycsoportok összefoglaló értékelését, a nagyobb jelentőségű, kiemelt ügyek ismertetését, a jogalkotást érintő kezdeményezéseinket és a közös Hivatal beszámolóját.

Az egyedi ügyek tömör elemzését is magában foglaló teljes Példatár – terjedelmi okokból – csak a CD-mellékleten található meg. A vizsgálati jelentések természetesen teljes terjedelmükben megtekinthetők a www.obh.hu/allam internetes oldalon is.

Dr. Szabó Máté

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.
A panaszok ügytípusok szerinti jellemzői

1.1.
Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók

1.1.1.
Adó- és illetékügyek

Az adóhatóságok eljárását, valamint az egyes adótörvények rendelkezéseit illetően számos panasz érkezett 2007-ben az országgyűlési biztoshoz. E panaszok döntő részében a vizsgálat lefolytatása során kiderült, hogy az adóhatóság a vonatkozó jogszabályok szem előtt tartásával járt el és hozta meg határozatait. Problémaként merült fel azonban, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) – válaszaiban ugyan maximálisan a teljeskörűségre törekszik –, sokszor igen hosszú idő alatt, olyankor akár három hónap elteltével – reagált az ombudsmani megkeresésekre. Ugyanakkor az utóbbi hónapokban az állami adóhatóság részéről érezhető törekvés mutatkozik a válaszadási időtartam lerövidítésére.

Az adóhatóságok eljárásával kapcsolatban egy olyan kérdéskör merült fel 2007-ben, amely vélhetően a későbbiekben is fog még számos problémát okozni. E problémakör a betéti társaság beltagjának felelősségét, adófizetési kötelezettségét érinti. A jelenlegi gyakorlat szerint ha a betéti társaság felszámolási eljárás alá kerül, az APEH az adóellenőrzés, illetve az azt követő esetleges utólagos adómegállapítási eljárás során a jegyzőkönyvet és a határozatokat nem a társaság irányításáért a felszámolás előtt felelős beltag, hanem a felszámoló részére kézbesíti. Noha a beltag továbbra is korlátlanul felelős a társaság tartozásaiért, a felszámolás alatt lefolytatott adóeljárás „eredményére” semmilyen hatást nem tud gyakorolni, számára a jogorvoslati jog sincsen biztosítva. Az országgyűlési biztos szerint az Art. rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a betéti társaság beltagja, mint a társaság adó- és egyéb tartozásaiért helytállni köteles tag a szóban forgó esetben adó megfizetésére kötelezett személynek minősül, aki számára a felszámoló képviseleti jogosítványaitól függetlenül a törvényi ren-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

delkezések alapján – „saját jogon” – biztosítani kell az adózót megillető jogokat, így a jogorvoslathoz való jogot is. Visszásságot eredményez, ha az APEH e tekintetben nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot. Az országgyűlési biztos figyelemmel az APEH elnökének válaszára, miszerint általánosságban – a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményére hivatkozva – nem ért egyet az ombudsmani állásponttal, törvénymódosítási kezdeményezéssel fordul az Országgyűléshez.

Számos beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz a súlyos mozgáskorlátozottság címén igénybe vehető gépjárműadó-mentességre vonatkozó szabályok szigorítása miatt. Noha az országgyűlési biztosnak nem feladata a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, arra azonban köteles felhívnia a jogalkotó figyelmét, ha a szabályozás eredményez alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A biztos e tárgykörben két tekintetben is visszásságot tárt fel. A problémák abból erednek, hogy a mentességet csak a súlyosan mozgáskorlátozott személy tulajdonában lévő gépjármű után lehet igénybe venni. (E szigorítás, miszerint a nem tulajdonos üzemben tartó nem jogosult a mentességre, a visszaélések nagy száma miatt került bevezetésre.) A gépjárműbeszerzés a jelenlegi piaci, gazdasági viszonyok között különféle finanszírozási technikákkal történhet. Abban az esetben, ha a beszerző (vevő) az ellenértéket a vásárláskor kiegyenlíti, vagy ahhoz kölcsönt vesz igénybe, ő lesz a gépjármű tulajdonosa és egyben üzemben tartója is, így jogosult lehet – az egyéb feltételek teljesülése esetén – mentességre. Ha azonban a gépjárműbeszerzés finanszírozása lízingkonstrukcióban történik, akkor a szerződés futamideje alatt a tulajdonos a lízingbe adó, az üzemben tartó pedig a lízingbe vevő. A 2007. január 1-jétől hatályos gépjárműadó-szabályozásban a súlyosan mozgáskorlátozottak által igénybe vehető adómentességre vonatkozó rendelkezés nem veszi figyelembe a különböző finanszírozási konstrukciók hatását a gépjármű tulajdonjogi helyzetére, ami önmagában akár ésszerűtlennek is tekinthető, bár alkotmányossági problémát nem vet fel. A jogszabály-módosítás azonban a jogbiztonság követelményével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő sérelmet eredményez, mivel indokolatlan különbségtételt eredményez a gépjárműbeszerzésüket különböző finanszírozási konstrukcióban megvalósító, súlyosan mozgássérült személyek között. A jogbiztonság sérelmét az eredményezi, hogy a szerződéskötéskor valamennyi finanszírozási konstrukcióra lényegében azonos adózási feltételeket – a több éves finanszírozási futamidő során megváltoztatva – a lízing-finanszírozást választó adózót a többihez képest jelentősen hátrányosabb adózási helyzetbe hozza.

A gépjármű-adóztatással kapcsolatban az országgyűlési biztos fontosnak

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tartotta kiemelni azt is, hogy a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető gépjárműadó-mentesség szabályainak 2007. január 1-jétől hatályos módosítása súlyos hátrányt okoz azon családok számára is, amelyek nagykorú, de bármilyen okból súlyosan mozgáskorlátozott (jelentős testi vagy értelmi sérült) családtagot gondoznak. A módosított törvényi rendelkezés ugyanis azok esetében is megszüntette az adómentességet, illetve megnehezítette annak igénybevételét, akik felnőtt korú testi és/vagy szellemi fogyatékos gyermekük vagy közeli hozzátartozójuk rendszeres szállításához használják gépjárművüket. (Komoly problémával találja szembe magát az a szülő, aki cselekvőképtelen nagykorú gyermekét kívánná gépkocsival „megajándékozni", vagy ha az ilyen személy tulajdonába került gépkocsit kívánják a későbbiekben értékesíteni.) Mindez lényegében kizárja az adómentesség igénybevételének lehetőségét, ami ellentmond a jogrendszer koherenciája követelményének és ezzel a jogállamiság elvének sérelmét okozza. A megállapított visszásságok megoldása végett az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Gjt. módosítását. A pénzügyminiszter válaszában az adómentesség kiterjesztését általában nem tartotta indokoltnak, ugyanakkor a súlyosan mozgáskorlátozott cselekvőképtelen nagykorú személyt szállító szülő adómentességére vonatkozó javaslattal egyetértett. A pénzügyminiszter előterjesztése alapján az Országgyűlés a Gjt.-t ennek megfelelően módosította.

A biztos, állampolgári panasz alapján – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozataira is – áttekintette a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályait. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye a jogalkotótól elvárja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek. A törvénymódosítás szerint 2009. január 1-jétől az építmény- és telekadó alapja a számított érték lesz. A számított értéket a helyi adókról szóló törvénybe beillesztett – a luxusadóról szóló törvényben meghatározotthoz hasonló – adóztatási célú értékelési módszertan szerint kell meghatározni. Az új adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, a piaci ár megállapítására szolgál, hanem gyakorlatilag azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanok egyedi értékelésére ne legyen szükség. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az új szabályozás az adóalap – az ingatlan számított értéke – konkrét meghatározását illetően nagyon tág mérlegelési lehetőséget ad az önkormányzati adóhatóság részére a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vélelmezett értékhatárok keretei között. Ez nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, ugyanakkor a törvény nem ad lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására sem. Az adójogban – amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott – alkotmányos követelmény, hogy becslés, illetve vélelem csak érdemi ellenbizonyítás lehetősége esetén alkalmazható. A becsléssel, illetve vélelemmel megállapítottól eltérő tényleges helyzet bizonyításának lehetőségét biztosítani kell az adó megfizetésére kötelezett részére. Ennek hiányában nem biztosított az az alkotmányos követelmény, hogy az adóztatás a tényleges jövedelemre, illetve vagyonra irányuljon. Az országgyűlési biztos mindezek alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadóztatásra) vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését.

Az illetékfizetési kötelezettséget érintően az országgyűlési biztos 2007-ben két panaszt tekintettett megalapozottnak. Az egyik ügyben a jogbiztonság sérelmével összefüggésben megállapított visszásság az APEH Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága által alkalmazott árverési jegyzőkönyvben a gépjárműszerzési illeték összegéről szereplő téves tájékoztatáson alapult. A jegyzőkönyv szerint a tulajdonszerzés illetékének mértéke a vételár 10%-a, amely alapján a panaszos arra számított, hogy a tehergépkocsi megvásárlása 20 000 forint illetékfizetési kötelezettséggel fog járni. Ehhez képest a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Illetékhivatal – az illetéktörvény rendelkezéseinek alkalmazásával – 179 100 forint vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte a panaszost. A biztos megállapította, hogy az APEH által kiállított jegyzőkönyv téves tájékoztatást tartalmazott a fizetendő illeték mértékét illetően. A biztos megállapította azt is, hogy jogszabály nem írja elő, hogy az adóhatóság az árverési jegyzőkönyvekben külön utaljon az esetleges illetékfizetési kötelezettség mértékére. Ha azonban ezt megteszi, figyelemmel az adózó pontos és szakszerű tájékoztatáshoz való jogára, amely közvetlenül összefügg az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített közteherviselési kötelezettségnek az adótörvények (ideértve az illetéktörvényt is) rendelkezései szerinti teljesítésével, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és tisztességes eljárás követelményével, elvárható, hogy a szóban forgó jogügyletet terhelő vagy azzal kapcsolatos adó- és illetékfizetési kötelezettségről, annak mértékéről az adóhatóság pontos tájékoztatást adjon. A jegyzőkönyvben szereplő, az illetékfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó téves tájékoztatás e követelményeknek nem tett eleget, ami egyúttal azt eredményezte, hogy a panaszos nem tudta számításba venni a majdnem 130 000 forinttal nagyobb

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

összegű illetékfizetési kötelezettség terhét, és amikor erről értesült, akkor már nem volt lehetősége az eredeti állapot helyreállítására. Tekintettel arra, hogy feltárt visszásság az APEH által adott téves tájékoztatásra volt visszavezethető, az adóhatóság országgyűlési biztos kezdeményezésére visszafizette a jegyzőkönyvben szereplő és a ténylegesen kiszabott illeték különbségét.

A másik ügyben a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az országgyűlési biztos azzal összefüggésben, hogy a jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti. A szóban forgó illetékfizetési kötelezettség az APEH méltányossági eljárása során, a másodfokú eljárásban merült fel. A probléma abból adódott, hogy az adóhatóság méltányossági (adómérséklésre irányuló), valamint fizetési könnyítési eljárása során az elsőfokú eljárásban alkalmazandó általános tételű illetékkel szemben a másodfokú eljárás során az elsőfokú határozat elleni fellebbezés illetékét már az összegszerűség vitatása esetén alkalmazandó számított értékben határozza meg. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az illetékekről szóló törvény (Itv.) vonatkozó rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján helytálló a panaszos által becsatolt adóhatósági határozat indokolása, miszerint a méltányossági és fizetési könnyítési kérelemnek helyt adó döntés érdemben befolyásolja az adózó pénzügyi helyzetét, így a fellebbezési eljárás tárgyának értéke egyértelműen megállapítható. Ebből pedig az következik, hogy az illeték mértékét a fellebbezéssel érintett összeg alapján kell meghatározni (vagyis a fellebbezéssel érintett összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500 000 forint). A biztos álláspontja szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy e szabály azt eredményezheti, hogy egy több millió forint összegű elengedni vagy átütemezni kért adótartozás esetén az adózót további jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség terhelheti. Nyilvánvaló, hogy ha valamely adózó adótartozásának mérséklését vagy átütemezését kéri, akkor az adótartozás későbbi megfizetését jelentősen érdemben hátrányosan befolyásolhatja egy ilyen összegű illetékfizetési kötelezettség. Emellett az ilyen jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti, ami a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.1.2.
Pénzintézetek, biztosítók

A pénzügyi intézmények tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszoknak – hatásköri okokból – továbbra is csak egy szűk körét, az állami támogatások (például lakásépítési kedvezmény) közvetítésével, illetve a kamattámogatásos kölcsönök nyújtásával kapcsolatos eljárásokat érintette az országgyűlési biztos eljárása.

Az országgyűlési biztos a közvetlen támogatások közvetítésével összefüggésben megállapította, hogy a közreműködő bank eljárása akkor felel meg a jogállamiság követelményeinek, ha a támogatás (a vizsgált ügyben a lakásépítési/bővítési kedvezmény) iránti igény elbírálásáról szóló döntését írásban közli az igénylővel, és a döntés – szintén írásban közölt – indokai kellő meggyőző erővel rendelkeznek, a döntés kellően megalapozott, és ez a megalapozottság mindenki számára egyértelműen felismerhető. E követelményt, miszerint az elutasító döntést írásban indokolni kell, a 2007. év végéig hatályos szabályozás nem tartalmazta. A vonatkozó kormányrendelet módosítását követően 2008-tól kötelező az elutasítás indokainak írásbeli közlése, és a szabályozás immár – az országgyűlési biztosok által az elmúlt években számos alkalommal szorgalmazott – jogorvoslati lehetőséget is biztosít a támogatás iránti kérelmet elutasító banki döntés ellen.

A közvetlen támogatások közvetítése mellett az elmúlt évben több panaszos sérelmezte az OTP Bank Nyrt. által folyósított állami kamattámogatásos kölcsönök kezelési költségeinek módosítását, amely az ügyfelek számára a havi törlesztőrészletek összegének jelentős megemelkedését eredményezte. Az országgyűlési biztos vizsgálata alapvetően a költségek egyoldalú módosításának feltételeire és gyakorlatára irányult. Ennek során megállapítást nyert, hogy a hitelnyújtó bank részéről egyoldalú, az ügyfelek számára átláthatatlan és egyúttal jelentősen hátrányos szerződésmódosítási eljárás alkalmas arra, hogy a bank a jogszabályi rendelkezéseket tartalmilag kijátszva tisztességtelenül befolyásolja a bank ügyfeleinek szerződéskötési szándékát, és ezzel a jogbiztonság sérelmét okozza. A jogbiztonság elvéből fakadó követelménynek kell tekinteni, hogy a tartós jogviszonyok esetén a szerződés feltételei az egész futamidő során előre láthatóak és kiszámíthatóak legyenek. A biztos álláspontja szerint ha az általános szerződési feltételek és a pénzügyi kondíciók nem kiszámíthatóak, a szolgáltató részéről egyoldalúan korlátlanul és érdemi indokolási kötelezettség nélkül megváltoztathatóak, sérül a jogbiztonság követelménye, mivel az ilyen szerződés lehetőséget ad arra, hogy a szolgáltató az állami támogatás eredeti célját – a vizsgált ügyekben a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lakáscélú kölcsönök pénzügyi kondícióinak kedvezőbbé tételét – negligálva, a támogatásból származó előnyöket saját pénzügyi hasznává alakítsa át. Sérelmet önmagában az nem okoz, ha a hosszú futamidő alatt a kondíciók, így különösen a kamatok – kivételesen a költségek is – módosíthatók, de az igen, ha a módosításra egyoldalúan, a másik fél (a kölcsönfelvevő) hozzájárulása nélkül, ugyanakkor érdemi és okszerű indokolás nélkül, vagy olyan indok alapján kerül sor, amelyet a felek a szerződésben nem rögzítettek. A bank vizsgált üzletszabályzata lényegét tekintve az ügyfél számára ellenőrizhetetlen és nyomon követhetetlen felhatalmazást ad a banknak a szerződés módosítására, mivel a bankon kívül senki nem tudja ellenőrizni, hogy a lakossági hitelek kockázati tényezői miként alakulnak, illetve a bank forrás-, valamint hitelszámla-vezetési költségei miként változnak. A feltárt visszásságok megszüntetése érdekében a biztos kezdeményezte az üzletszabályzat felülvizsgálatát, kiegészítését, valamint a valós és okszerű indokok hiányában megemelt kezelési költségek eredeti mértékre történő visszaállítását. A bank a kezelési költség mértékét visszaállította, egyúttal – a Gazdasági Versenyhivatal ugyanezen ügyben folytatott eljárásában hozott végzésére félreérthető módon hivatkozva – 2008. május 1-jétől 15.000 forintra megemelte. A bank a szerződési feltételeinek felülvizsgálatáról az országgyűlési biztost nem tájékoztatta.

Az országgyűlési biztoshoz ebben az évben is számos olyan – a pénzügyi intézményeket érintő – panasz érkezett (például egyes pénzügyi vállalkozások által nyújtott ún. magas kamatozású gyorskölcsönök esetében), amelyeket hatáskör hiányában nem tudott vizsgálni. Hivatalból indított azonban vizsgálatot annak feltárására, hogy a szabályozás és a hatáskörrel rendelkező állami intézményrendszer miként látja el a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak védelmét. Megállapította, hogy sem a vonatkozó szabályozás, sem a PSZÁF gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak hatékony védelmére, ami a jogbiztonság elvével, a panasz előterjesztéséhez való joggal, valamint – közvetetten – az ügyfelek tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Ellentétes továbbá a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikkében rögzített követelményekkel is. A vizsgálatról készült jelentésében különösen kifogásolta azt a gyakorlatot, illetve álláspontot, miszerint a Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében elsősorban a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre összpontosít, és nincs módja arra, hogy egyedi szerződés tekintetében a felek személyes körülményeit vizsgálja. Ha a Felügyelet a hozzá forduló panaszosok fo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyasztóvédelmi tárgyú egyedi panaszait érdemben nem vizsgálja ki, a biztosi álláspont szerint sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság elve, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog. Ez utóbbi ugyanis nemcsak azt foglalja magában, hogy az állampolgár a panaszát benyújthatja az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy a panaszt megfelelő eljárás keretében kivizsgálják és szükség szerint orvosolják.

A biztosítók tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszok döntően a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás alapján történő kárrendezéssel kapcsolatban merültek fel 2007-ban is. Az országgyűlési biztos azonban e téren nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

1.2. Bentlakásos intézmények

A beszámolási időszakban a bentlakásos szociális intézményekből érkező panaszok jellemzően az intézményi, illetve személyi térítési díj mértékére, valamint az intézmény működésére, ezen belül a lakókkal szemben tanúsított bánásmódra vonatkoztak.

A térítési díjjal összefüggő panaszok számának növekedése – a díjemelés mértékre vonatkozó panaszok – vélhetően a vonatkozó jogszabályok módosítására, az emelt szintű ellátást nyújtó intézmények állami normatívájának csökkentésére vezethető vissza. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos eddigi gyakorlata szerint a szociális ellátások finanszírozásával kapcsolatos kérdésekben jellemzően nem foglalt állást, ezekben az esetekben a panaszosok a jogszabályi háttér megváltozásáról szóló felvilágosítás mellett tájékoztatást kaptak arról is, hogy a biztos hatáskörének korlátozottsága miatt nincs jogi lehetősége a jogszabályok alkotmányos vizsgálatára. Ez esetben azonban, amikor megállapítható volt, hogy az intézmény a térítési díjat nem a jogszabályi rendelkezések figyelembevételével állapította meg, az országgyűlési biztos felkérte az intézmény fenntartóját, hogy gondoskodjon a jogsértés orvoslásáról (OBH 4401/2006.). A szóban forgó ügyben a panaszosok az intézményi étkezést nem vették igénybe, térítési díjuk csökkentését azonban – annak ellenére, hogy ezt a jogszabály ekként írja elő – az intézmény vezetője nem volt hajlandó elismerni.

A bentlakásos intézmények működésével, az ellátásban részesülőkkel szemben tanúsított bánásmóddal kapcsolatos panaszokat az országgyűlési biztos eddigi gyakorlata során minden esetben kiemelt figyelemmel kezel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

te. Tekintettel arra, hogy az ilyen intézményekben lakók, dolgozók kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, vagy abban érzik magukat, félnek a panaszuk okozta következményektől, a biztos a panaszok kivizsgálására különös hangsúlyt fektetett, és szinte kivétel nélkül minden esetben elrendelte a vizsgálatot akkor is, ha a beadvány névtelensége miatt az a törvény alapján elutasítható lett volna.

A panaszok kivizsgálására rendszerint az intézmények szakmai ellenőrzését végző megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalait kérjük fel. E hivatalokkal a biztosok az évek során eredményes és hatékony együttműködést alakítottak ki. Személyes, helyszíni vizsgálatra a beszámolási időszakban nem került sor.

A biztos egy ügyben állapított meg alkotmányos jogsérelmet, amikor az otthonban a gyámhivatal helyszíni ellenőrzése során egy lakóval szemben emberi méltóságát sértő módon jártak el (OBH 1316/2007.).

A tavalyi évben egy esetben indult vizsgálat egy szociális otthon akadálymentesítésének elmaradása miatt. Ebben az ügyben sikerként könyvelhető el, hogy a biztos eljárásának eredményeként az otthon akadálymentesítése végül megtörtént (OBH 3170/2006.). A bentlakásos intézményekben folytatott vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az intézmények szemlélete egyre inkább ellátott-központúvá válik. A lakók közül egyre többen veszik igénybe az ellátottak érdekképviseleti fóruma, illetve az ellátott-jogi képviselő által biztosított lehetőségeket a lakótársak, az intézményben dolgozók magatartását kifogásoló panaszaik rendezésére. Ellátott-jogi képviselő kivétel nélkül valamennyi intézményben működik, elérhetőségükről, fogadóóráikról a lakók minden esetben megfelelő tájékoztatást kapnak.

1.3. Büntetőeljárási ügyek

1.3.1. Büntetőeljárási és nyomozóhatósági ügyek

Az előző évben is nagy számú panaszt terjesztettek elő az állampolgárok az őket érintő büntetőeljárásokkal, nyomozásokkal kapcsolatban annak ellenére, hogy a biztos vizsgálati hatásköre e témakörben nem túl nagy.

Ez egyrészt abból adódik, hogy a nyomozó hatóságok tevékenysége feletti törvényességi felügyeletet az ügyészség látja el. Az ügyész vizsgálhatja felül a nyomozó szerveknek a nyomozások során tett intézkedéseit, elbírál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ja a nyomozás során hozott határozatok vagy intézkedések ellen és az intézkedések elmulasztása miatt előterjesztett panaszokat, ellenvetéseket. Az Obtv. értelmében viszont az ügyészség – az ügyészségi nyomozást végző szerv kivételével – nem minősül hatóságnak, amiből következik, hogy az ügyészségnek a nyomozás feletti törvényességi felügyelete során hozott döntéseit az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja felül. Korlátozott a biztos vizsgálati hatásköre másrészt a tekintetben, hogy – az Obtv. alkalmazása során – a bíróságok sem minősülnek hatóságnak, vagyis a büntető bíróságok eljárását, döntéseit sem vizsgálhatja felül az országgyűlési biztos.

A hivatkozott hatásköri szabályokra figyelemmel tehát büntetőeljárásokkal (nyomozásokkal) kapcsolatos panaszok alapján – annak ellenére, hogy a bűncselekmények nyomozása és a büntetőeljárásokkal együtt járó esetleges korlátozások közvetlenül és érzékenyen érintik az eljárásban akár sértetti, akár terhelti pozícióban részt vevő állampolgárokat – a biztos érdemi vizsgálatot nem folytathatott. Fontosnak tartotta viszont, hogy lehetőségei szerinti intézkedéseivel segítséget nyújtson a panaszosoknak. Ezért együttműködési megállapodást kötött a Legfelsőbb Bíróság elnökével arról, hogy a bíróságok működésével és ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos, a biztos által kiemelt jelentőségűnek tartott panaszokat – kivizsgálás céljából – továbbítja a Legfelsőbb Bíróságra, a vizsgálat eredményéről pedig tájékoztatást kap. A bíróság kvázi tájékoztatási kötelezettsége hozzájárult ahhoz, hogy a panaszokkal érdemben foglalkozzon, ne hivatkozhasson a bírói függetlenségre (OBH 5288/2007., OBH 4992/2007.).

A bírósági hatáskört érintő, de át nem tett panaszokat a biztos saját hatáskörében válaszolta meg. Ilyenek voltak: a kiszabott szabadságvesztés mértékével (OBH 1384/2007., OBH 4933/2007.), előzetes letartóztatás elrendelésével (OBH 4809/2006., OBH 2705/2007.), az enyhítő és súlyosbító körülmények értékelésével (OBH 4970/2006.) összefüggő sérelmek.

Ugyancsak az áttétel lehetőségével élt az országgyűlési biztos olyan, rendőrségi nyomozásokat érintő panaszok esetében, melyekben az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében eljárhatott (OBH 3769/2007., OBH 4614/2007., OBH 4747/2007., OBH 5251/2007.). Az áttételekről a biztos a panaszost minden esetben értesítette. A folyamatban lévő nyomozások kapcsán is fordultak az állampolgárok az országgyűlési biztoshoz (OBH 2821/2007., OBH 1951/2007.). Ilyen esetekben is – a hatásköri szabályokról való tájékoztatás mellett – mellőznie kellett a vizsgálatot.

Többen annak okán kértek segítséget, hogy a nyomozó hatóság velük szemben nyomozást rendelt el (OBH 1506/2006., OBH 4456/2007.). Az ilyen ügyekben adott válaszaiban különösen azt emelte ki a biztos, hogy

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

önmagában az a körülmény, hogy valakivel szemben a nyomozó hatóság eljárást indít – amennyiben az valós gyanúokok alapján történik és az eljárásjogi szabályokat betartják –, nem alapozza meg az alkotmányos jogok sérelmét.

Többen kifogásolták a nyomozások elhúzódását (OBH 5002/2006., OBH 5502/2006.). A nyomozás elhúzódása, az eljárási határidők hatósági túllépése azonban nem érinti az érvényesítendő büntető igényt; az állam büntető hatalma alapján a konkrét ügyekben eljáró hatóságok – objektív okokra visszavezethető vagy vétkes – késedelme, a büntethetőségre megállapított elévülési időn belül nem akadályozhatja meg a büntető felelősségre vonás folyamatának előre haladását. Az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak az Alkotmányból és a hivatalból való eljárás alapelvéből fakadó kötelessége, hogy a büntetőeljárást megindítsa és folytassa, illetve megindításától és folytatásától elzárkózzon, ha annak törvényi feltételei fennállnak (Be. 6. §), függetlenül attól, hogy a törvényben az eljárási cselekményre előírt időtartam már eltelt. A panaszos ezekről való tájékoztatása mellett hatásköre hiányát állapította meg a biztos.

Előfordultak a feljelentés elutasításával, a nyomozás megszüntetésével kapcsolatos beadványok is (OBH 1264/2007., OBH 4455/2005., OBH 1572/2007., OBH 1554/2007., OBH5213/2007.). E panaszosok azonban éltek jogorvoslati lehetőségeikkel, vagyis az eljárások olyan ügyészi döntéssel zárultak, melyek szerint a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése törvényes és jogszerű volt. Ez úgyszintén kizárta a biztos fellépésének lehetőségét. Volt panaszos, aki büntető bíróság előtti képviseletet kért (OBH 1124/2007.). A biztos nem tudott segíteni, mivel ilyen jogkörrel nem rendelkezik. Felhívta azonban a panaszos figyelmét, hogy – amennyiben anyagi helyzete indokolja – ügyvédi segítséget kaphat a lakóhelye szerint illetékes megyei igazságügyi hivataltól.

A kirendelt védői jelenlét hiányával összefüggésben is érkezett panasz (OBH 1554/2007.). A fogva tartott panaszos azt sérelmezte, hogy folytatólagos kihallgatásain a kirendelt védő általában nem volt jelen. Az ombudsman – azon túl, hogy az Obtv. értelmezésében az ügyvéd magánszemélynek minősül, vagyis eljárását nem ombudsman, hanem az ügyvédi kamara vizsgálhatja – csak arról tudta tájékoztatni, hogy a védő részvétele a nyomozás során nem azonos a védő jelenléti kötelezettségével. A védő a nyomozási cselekménynél akkor lehet jelen, ha ezt a törvény megengedi [Be. 184. § (1) és 185. § (1), (2) bekezdés]. A Be. – a nyomozati szakaszban – a kötelező megjelenésre vonatkozó előírást nem tartalmaz, kivéve a vádirat benyújtása előtti kényszerintézkedésekkel kapcsolatos eljárásban a meg-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hallgatást, ahol a védő távollétében a meghallgatás nem tartható meg. A védő személyes jelenléte a tárgyalási szakaszban sem teljes körű, de a tárgyaláson, illetve tárgyalási szakaszban tartott helyszíni szemlénél és bizonyítási kísérletnél köteles jelen lenni.

Fordultak a biztoshoz olyanok is, akik hozzátartozóik védelemhez való jogának korlátozását sérelmezték, mert az eljárás során nem ismerhették meg, hogy a terhelő tanúk milyen vallomásokat tettek (OBH 4809/2007.). Alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányában a biztos nekik sem tudott segítséget nyújtani, mivel a Be. szerint a gyanúsított és a védő iratbetekintési joga a nyomozás során nem teljes körű. Végül érkeztek olyan beadványok, melyekben annak előterjesztői csak tájékoztatást vártak problémájukra. Az OBH 5509/2005. és az OBH 5513/2005. számra iktatott ügyek a személyes szabadság korlátozásával voltak kapcsolatosak. A panaszosok arra vártak választ, hogy minek minősül, ha a hatóság a saját lakásában vagy munkahelyén korlátozza valakinek a szabad mozgását. Válaszában a biztos az Alkotmánybíróság azon álláspontjára hivatkozott, miszerint a büntetőeljárás folyamata lehetőséget teremt az egyén alapvető alkotmányos jogainak: szabadságának (Alkotmány 55. §), szabad mozgásának és tartózkodási helye szabad megválasztásának, a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jognak [58. § (1) bekezdés], a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adat védelmához való jognak [59. § (1) bekezdés] a korlátozására. A lehetséges korlátozások nem csupán a büntetőeljárás alá vont személyt érintik, hanem érinthetik az eljárásban tanúként részt venni köteles, vagy a bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazott eljárási cselekményeket (szemle, lefoglalás, házkutatás, motozás stb.) eltűrni köteles „kívülálló” személyek alkotmányos alapjogait is.

1.3.2.
Büntetés-végrehajtás

Az előzetes letartóztatottak kapcsolattartásának engedélyezését érintően 2007-ben is számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, aki a panaszokat hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A kapcsolattartás korlátozásáról ugyanis a rendelkezési jogkör gyakorlója – a büntetőeljárás szakaszától függően az ügyészség vagy a bíróság – dönt. Megállapította azonban, hogy a kérelmek elbírálására vonatkozóan nincs jogszabályban előírt határidő, ami visszás helyzetet eredményez. Az előzetes letartóztatás elrendelését követően a fogvatartott nem tudja, hogy mikortól levelezhet, telefo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nálhat, kaphat letéti pénzt, illetve csomagot (tiszta ruhát stb.), általában csak másfél-két hónap elteltével rendeződik a kapcsolattartás.

Több fogvatartott (jellemzően az elítélt) sérelmezte az átszállításával kapcsolatos döntést. A biztos megalapozottnak találta azt a panaszt, amelyet az a fogvatartott tett, aki összevontan végezte az általános iskola 7-8. osztályát, és éppen a vizsgák kezdete előtt szállították át hivatalból egy másik bv. intézetbe, ahol nem tudott levizsgázni. Az általános iskolai oktatást a vonatkozó jogszabályok kiemelt feladatként kezelik a fogvatartottak nevelése szempontjából, a biztos ezért megállapította, hogy a BVOP és a bv. intézet eljárása a tisztességes eljáráshoz és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott (OBH 3465/2006.).

Egy fogvatartott sérelmezte, hogy a bv. intézetben elvégzett tanfolyamok idejére nem fizettek ösztöndíjat a fogvatartottak számára. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet szerint az alapfokú oktatásban, szakképzésben vagy továbbképzésben részt vevő, nem dolgozó elítéltet a képzés ideje alatt az alapmunkadíj egyharmadának megfelelő pénzbeli térítés illeti meg. A bv. országos parancsnoka – a biztos megkeresése nyomán – megállapította, hogy a fogvatartott a tanfolyamokat elvégezte, de csak egy alkalommal kapott ösztöndíjat, ezért utasította a bv. intézet parancsnokát az elmaradt ösztöndíj pótlólagos kifizetésére; és valamennyi intézetparancsnok figyelmét felhívta az ösztöndíj kifizetésének felülvizsgálatára. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a bv. intézet mulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és felhívta az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét a fogvatartottak képzési rendszerével kapcsolatos anyagi és szakmai-jogalkotási problémák mielőbbi rendezésének szükségességére (OBH 4525/2006.).

A fogvatartottak az ellenük folytatott fegyelmi eljárásokat, a fegyelmi elkülönítésüket is több esetben sérelmezték. A Bv. tvr. szerint az intézetparancsnok magánelzárást kiszabó határozata ellen a bv. bíróhoz lehet fellebbezni. Az Obtv. értelmében a bíróság által hozott döntések vizsgálatára nem terjed ki az országgyűlési biztos hatásköre, de a fegyelmi elkülönítések jogszerűségét vizsgálhatja. A 11/1996. (X. 15.) IM-rendelet szerint fegyelmi ügyben a fogvatartott elkülönítése akkor rendelhető el, ha elhelyezésének megváltoztatása a fegyelmi felelősség tisztázása érdekében indokolt. A fegyelmi elkülönítés alatt a fogvatartott nem érintkezhet a fegyelmi vétség többi elkövetőjével, a tanúkkal és a sértettekkel, a Bv. tvr.-ben meghatározott jogai azonban nem korlátozhatók. Egy fogvatartott panasza alapján a biztos megállapította, hogy a fegyelmi elkülönítés sorozatos, ok nélküli elrendelése, valamint az elkülönített fogvatartottal szemben jogkorlátozó intézkedé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sek önkényes alkalmazása révén a bv. intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, továbbá felvetette az embertelen elbánás ill. büntetés tilalma sérelmének lehetőségét is.

A fegyelmi elkülönítések végrehajtásával kapcsolatban visszatérően felmerülő visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte a bv. országos parancsnokát, hogy utasítsa az intézetek parancsnokait az elkülönítés végrehajtására vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására. Javasolta az országos parancsnoknak a vonatkozó OP-intézkedés módosítását az IM-rendelet előírásainak megfelelően. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket (OBH 2832/2007.).

Ügyvédi panaszok alapján vizsgálta a biztos a Fővárosi Bv. Intézet II. objektumában a beléptetés gyakorlatát. Megállapította, hogy a jogszabályban felsorolt tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében a fémkereső kapu, illetve a kézi fémkereső általi teljes körű ellenőrzés nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Megállapította azt is, hogy a röntgengéppel való átvilágítást követően a büntetőeljárási iratok átlapozása súlyos visszásságot okozott a védelemhez való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok intézkedésére tekintettel ajánlást nem tett, de nyomatékosan felhívta az intézetparancsnok figyelmét az előzetesen letartóztatottak védelemhez való jogának tiszteletben tartására.

Az intézetbe történő be- és kiléptetés szabályait rögzítő parancsnoki intézkedés a jogszabályi előírásokhoz, sőt a kifüggesztett tájékoztatóhoz képest is jelentősen korlátozta az I. objektumba bevihető tárgyak körét, és a II. objektumban is ugyanezt a jogkorlátozó gyakorlatot követték. Az állampolgárok jogait és kötelességeit kizárólag jogszabályban lehet szabályozni, ezért az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben, és kezdeményezte a jogszabályi előírásoknak megfelelő parancsnoki intézkedés kiadását. Mivel a 2007 júniusában kiadott új intézkedés továbbra sem felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek, a kezdeményezés felterjesztése nyomán az országos parancsnok utasította az intézetparancsnokot a visszásság orvoslására, és felhívta a bv. szervek vezetőinek a figyelmét a hasonló esetek megelőzésére (OBH 3360/2006. és OBH 4230/2006.).

A biztos 2006-ban az igazságügyi miniszternek javasolta, hogy egyértelműen különítsék el az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 22. § (3) bekezdése alapján benyújtott „rendkívüli eltávozási" kérelmeket a büntetés-félbeszakítási kérelmektől, továbbá rögzítsék, hogy az ilyen eltávozás időtartama a sza-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

badságvesztés-büntetésbe beszámít (OBH 5639/2005.). A miniszter a javaslatot elfogadta, és 2007. június 1-jén hatályba lépett a Bv. tvr. ennek megfelelő módosítása.

1.4.
Családjogi ügyek

1.4.1.
Anyakönyvi és névviselési ügyek

Mind a születés anyakönyvezéséhez, mind a névviseléshez való jogot érintették azok a panaszok, amelyek a házasságon kívüli kapcsolatból származó gyermekek családi nevének, valamint családi jogállásának anyakönyvi bejegyzését sérelmezték. A panaszosok azt kifogásolták, hogy a házasságon kívül született gyermekeik születésének bejegyzése, valamint a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatok írásba foglalásakor eljáró anyakönyvvezetők megakadályozták, hogy a gyermek a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi nevet viselje. A panaszosok sérelmezték, hogy a kívánságuknak megfelelő kettős családi nevet csak a gyermek valamelyik szülőjének családi nevére történő anyakönyvezését követően, névváltoztatási eljárás keretében kérelmezhetnék, amiért tízezer forint eljárási illetéket kell fizetniük. Jelentésében az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 2. cikk 1. pontja értelmében az államok a gyermeknek az Egyezményben lefektetett jogait megkülönböztetés, így a gyermek születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül – vagyis a házasságból és a házasságon kívüli kapcsolatból származástól függetlenül – biztosítják. A szülők a szülői minőségükből fakadóan rendelkeznek speciális jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek függetlenek attól, hogy azokat házasságban vagy élettársi kapcsolatban, esetleg egyedülálló szülőként gyakorolják. Ezért a szülő és a házasságon kívül született gyermeke közötti viszony is a családi élet fogalomkörébe tartozik, amelyet megillet az Alkotmány 15. §-ában garantált állami védelem. A biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak az anyakönyvvezetők, amikor a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a nem házastárs szülőknek a közös gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását formális határozat nélkül megtagadták. A születési

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az anyakönyvvezető kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők újszülött gyermekét hajlandó az apa és az anya családi nevének összekapcsolásával képzett kéttagú családi névre anyakönyvezni, és az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról nem hoz indokolással ellátott határozatot.

A jogbiztonság követelményét sérti, és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot eredményez, hogy a magyar jogrendszer nem rendelkezik arról, hogy a szülők és a közigazgatás közötti vita esetén, a gyermek családi nevének végleges rendezéséig, a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni. A visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében a biztos javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendelet kiegészítésével szabályozza a születést bejegyző anyakönyvvezetők teendőit olyan esetekre, amikor a gyermek családi nevét a két szülő nevének ismeretében sem lehet megállapítani. Kezdeményezte, hogy a miniszter hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét arra, hogy a teljes hatályú elismerések jegyzőkönyvezése során a szülők bejelentéseit akkor is írásba kell foglalniuk, ha azok anyakönyvezhetőségét jogszabálysértőnek tartják. Az anyakönyvvezetőknek az anyakönyvi adat bejegyzésének elutasításáról minden esetben határozatot kell hozniuk, amellyel szemben a jogorvoslat lehetőségét is biztosítaniuk kell. A javaslatot és a kezdeményezéseket az igazságügyi és rendészeti miniszter határidőben elfogadta (OBH 1446/2005., OBH 2267/2005., OBH 4849/2005., OBH 5667/2005., OBH 6138/2005., OBH 4164/2006.).

A névviselés kérdését érintette annak a házaspárnak a panasza is, amely születendő gyermeküknek a „Luna Liberty" utónevet kívánta adni, azonban a „Liberty" utónév a Magyarországon anyakönyvezhető utónevek gyűjteményében nem szerepel, továbbá az anyakönyvi bejegyzését a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete sem javasolta. A panaszosok arra kérték az országgyűlési biztost, hogy a szülők névválasztáshoz való jogát korlátozó jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata ügyében forduljon az Alkotmánybírósághoz, és kérje annak megsemmisítését. A biztos tájékoztatta a panaszosokat, hogy az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.) 30. § (4) bekezdése értelmében anyakönyvezni a „szülők által meghatározott sorrendben legfeljebb két, a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított névjegyzékből". Az Alkotmánybíróság e jogszabályi rendelkezés alkot-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mányosságát már vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a névválasztás az állam által korlátozható jog. Ezért az a körülmény, hogy az At. 30. § (4) bekezdése a magyar nemzetiségű, magyar állampolgárok utónevének megválasztásakor a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított névjegyzék figyelembevételét rendeli el, nem ellentétes az Alkotmánynyal. Miután a panaszosok által kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálata már megtörtént, az országgyűlési biztos az eljárást intézkedés nélkül megszüntette (OBH 4117/2007.).

A születések anyakönyvezése körében sajátos problémákat vet fel a magyar állampolgárok külföldön született gyermekeinek hazai anyakönyvezése, valamint családi nevének bejegyzése. A szülők eltérő állampolgárságára, valamint a születés helyére tekintettel gyakran kérdésként merül fel, hogy a gyermeket milyen jog szerint kell anyakönyvezni. A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 1. § értelmében, amennyiben valamely családjogi jogviszonyban külföldi személy vagy jog szerepel, és több állam joga lenne alkalmazható, a tvr. rendelkezéseinek megfelelően kell eljárni. A tvr. 45. § (1) bekezdése értelmében a szülő és gyermek közötti családi jogi jogviszonyokra, így különösen a gyermek névviselésére a gyermek személyes joga irányadó. Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Áptv.) 2. § (2) bekezdése értelmében azt a magyar állampolgárt, aki egyidejűleg más államnak is állampolgára, – ha törvény másként nem rendelkezik – a magyar jog szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni, vagyis az ő személyes joga a magyar. Az Áptv. 3. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgár gyermeke a magyar állampolgárságot a születésekor automatikusan megszerzi. Miután ezek a gyermekek a születésük pillanatában magyar állampolgárságot szereznek, mind születésük hazai anyakönyvezése, mind névviselésük kérdésében a magyar jog irányadó. Ezen a tényen nem változtat az sem, hogy az egyik szülőjük nem magyar állampolgár, továbbá az sem, hogy őket korábban egy másik államban, annak jogszabályai szerint már anyakönyvezték (OBH 5316/2005., OBH 3073/2005.). A beszámolási időszakban olyan esetekkel is találkoztunk, amikor a külföldön született gyermek mindkét szülője magyar állampolgár volt, és olyannal is, amikor csak az anya volt magyar állampolgár, azonban a másik szülő személye ismeretlen volt. Ezekben az esetekben a gyermek hazatéréséhez szükséges úti okmányok kiállítása, valamint a már Magyarországon tartózkodó kiskorút megillető egészségügyi és szociális ellátások igénybevétele céljából volt szükség arra, hogy a születést az annak anyakönyvezésére illetékes Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mielőbb regisztrálja. Az ügyintézés elhúzódását mindkét esetben az okoz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ta, hogy a szülők nem voltak tisztában azzal, hogy a gyermekük születésének hazai anyakönyvezéséhez milyen iratokat kell bemutatniuk, és a hiányzó, csak külföldről beszerezhető dokumentumok pótlása heteket vett igénybe (OBH 4648/2006., OBH 4143/2007.).

1.4.2.
Gyermekek és fiatalkorúak jogai

A beszámolási időszakban 185 a gyermeki jogokat, a gyermekvédelmet, továbbá a gyámhatósági eljárást érintő ügyet fejeztünk be. A beadványok mintegy nyolcvan százalékát hatáskörünk hiányában nem vizsgálhattuk, de ezekben is megadtuk a szükséges tájékoztatást a hozzánk fordulónak. A biztos vizsgálati lehetősége kizárt volt azokban az esetekben (27), amikor a hozzánk fordulók folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárást sérelmeztek. Többen csupán a gyermeket megillető juttatásokról kértek tájékoztatást, illetőleg azt sérelmezték, hogy azokhoz nem jutottak hozzá.

Más hatósághoz való áttételre 2007-ben nem került sor. A tárgykörben 19 jelentés készült, közülük 17-ben megállapította a biztos az alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A gyámhivatali eljárásokat sérelmező panaszok jelentős része változatlanul a szülői-nagyszülői kapcsolattartások szabályozásával, illetve végrehajtásával összefüggő eljárásokat sérelmezte. Ezek vizsgálata során a biztos – azokban az esetekben, amikor a hatóságok az eljárási cselekményeiket késedelmesen, esetleg az ügyfél beadványának iktatását követően csak hónapok múlva kezdték meg, illetve érdemi döntést csak jóval az ügyintézési határidőt túllépve hoztak – a jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét állapította meg. Ugyanezen jog sérelmét állapította meg a vizsgálat, amikor a hatóság az ügyfelet – a kérelmére indult eljárás megindításáról – nem értesítette, ezáltal elzárta őt a nyilatkozattétel lehetőségétől.

A jogorvoslathoz fűződő jogot sértette, amikor a panaszos azért nem tudta a fellebbezést benyújtani, mert a hatóság érdemi döntését az ügyféllel nem közölte.

A tárgyévben 9 olyan sérelemről szeretünk tudomást, amelyet a gyermekek családból történő kiemelése okozott. E panaszok vizsgálatára több esetben azért nem volt lehetőség, mert – kérésünk ellenére – a hozzánk forduló nem nevezte meg az eljáró hatóságot, vagy hatósági eljárás az ügyben nem indult. A gyermek családban való nevelkedéshez fűződő jogának sérelmét állapította meg a biztos abban az esetben, amikor a hatóság a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyermek családból való kiemelését érintő eljárásuk során – bár annak nem volt elháríthatatlan akadálya – nem hallgatta meg a gyermek szülőjét.

A tavalyi évben – mivel arra utaló jelzés vagy beadvány nem érkezett a hivatalunkhoz – gyermekbántalmazással összefüggő eljárás nem indult.

A biztos a beszámolási időszakban két utóvizsgálatot rendelt el. Ezek során ismételten megállapította, hogy a vizsgált intézményekben a speciális ellátást igénylő (disszociális tüneteket, pszichés zavarokat mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő) gyermekek elhelyezésének megoldatlansága, a jogszabály által előírt személyi és tárgyi feltételek elégtelen biztosítása súlyosan sérti a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát (OBH 2145/2007.).

A korábbi tapasztalatok birtokában, továbbá a statisztikai adatok ismeretében a biztos 2008-ban vizsgálatot indít(ott) annak feltárására, hogy az állam – alapjogvédelmi kötelezettségének eleget téve – létrehozta-e speciális ellátást nyújtó intézményeket, a férőhelyszám lefedi-e a szükségletet? A vizsgálat kiterjed a gyermekkorú elkövetők elhelyezésének, oktatásának, nevelésének, szocializációjának kérdésére is.

A másik, 2007-ben – lakásotthonban – folytatott utóvizsgálat feltárta továbbá azt is, hogy a családi gondoskodást nélkülöző gyermekek ellátására fordítható összeg – a 2007. évi jelentős energia- és élelmiszer-áremelést követően – nem emelkedett, emiatt a rezsiköltség meghaladta az arra folyósított összeget. A hiányt a gyermek ellátására fordítandó pénzből kellett pótolni. Anyagi erőforrás hiányában a határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkező intézmények folyamatos karbantartása, felújítása elmaradt, így ezeknek az épületeknek egy része már igen lelakott, a környezet sivár, minden egyéniesítést nélkülöző. A vizsgálat lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmét állapította meg (OBH 1685/2007.).

A gyermekjóléti szolgálatokat érintő panaszbeadványokra indult vizsgálatai eredményeként a biztos több esetben hangsúlyozta, hogy a szolgálatok azon kötelezettségük teljesítésével, mely során a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzést követően haladéktalanul felveszik a kapcsolatot a családdal, szükség esetén hatósági intézkedést kezdeményeznek – a gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülését szolgálják.

Az országgyűlési biztos még 2006 szeptemberében átfogó vizsgálatot rendelt el annak feltárására, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) által előírt gyermekjóléti alapellátások biztosításának a települési önkormányzatok mi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ként tesznek eleget. A vizsgálatot a gyermekjóléti szolgáltatást ellátókra, a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézményekre és a helyettes szülőkre terjesztette ki. Helyszíni bejárással is egybekötött, a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Minisztérium bevonásával végzett vizsgálatát elsőként Komárom-Esztergom megyében folytatta. A vizsgálat megállapította, hogy megye minden településén biztosított a gyermekjóléti szolgáltatás. A legszembetűnőbb hiányosság a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézmények (gyermekek, családok átmeneti otthona) létesítésében mutatkozott. Az átmeneti gondozás célja, hogy azoknak a gyermekeknek, családoknak nyújtson határozott idejű segítséget, ahol a család működésben átmeneti nehézségek vannak, de a gyermek szüleitől való elválasztására nincs szükség. Az ellátórendszer hiányosságával összefüggésben a vizsgálat a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot állapított meg. Ugyanezen jog sérelmét, továbbá az ellátottak szociális biztonsághoz való jogával összefüggő sérelmet okozza, ha a gyermekek átmeneti otthona nem biztosítja a gyermek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék felhalmozása miatt megszüntetetik az intézményi jogviszonyt.

A vizsgálat tapasztalatai szerint a gyermekjóléti alapellátásban dolgozó segítő szakembereknek – többnyire anyagi erőforrás hiányában – nincs lehetőségük a kiégést megelőző szupervízión való részvételre. A vizsgálat idején a szakmai rendeletben meghatározott képesítési előírások megszerzése egyes intézményekben még folyamatban volt. Több helyen nem, vagy a szakmai rendeletben meghatározottaknál alacsonyabb óraszámban alkalmazták a szakembereket. A szolgálatok ismertsége azonban évről évre nő. Pozitívum, hogy a nagyobb települések szolgálatai igényes szabadidős programokat, nyári táborokat is szerveznek, bekapcsolódnak a nyári étkeztetés lebonyolításába is. Az ilyen településeken működő szolgálatok elhelyezése, infrastruktúrája – szemben a kisebb településekre kijáró családgondozók munkakörülményeivel – jónak mondható (OBH 4226/2006.).

Az átfogó vizsgálatot a biztos 2008-ban Pest megyében folytatja. Ennek előkészítése során felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatal vezetőjét, hogy a helyszíni vizsgálatokban – a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet bevonásával – vegyen részt. A vizsgálat szempontjai között szerepelnek a gyermekvédelmi törvény szerint ellátandó kötelező feladatok, illetve speciálisan ellátható feladatok teljesítése, a feladatellátáshoz biztosított személyi és tárgyi feltételek biztosítása, a szakmai tevékenység színvonala, a településen élő gyermekek veszélyeztetésének megelőzése érdekében szabadidejük szerve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zése, gyermekbántalmazással kapcsolatos tapasztalatok, a gyermekek, családok átmeneti gondozásának feltételei. A biztos továbbra is kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a segítő szakmában dolgozók kiégésének megelőzésére a fenntartó lehetővé teszi-e szupervízión való részvételüket.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény szerint a gyermek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti, ennek során feladata, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Tekintettel arra, hogy a gyermekek életkoruknál fogva nem vagy csak korlátozottan képesek jogaik érvényesítésre, a biztos a gyermekektől érkező, továbbá a gyermekek alapvető jogait érintő panaszok vizsgálatára kiemelt figyelmet fordít. A családi gondoskodást nélkülöző gyermekek alapvető jogainak védelmére – figyelembe véve, hogy ők az állam különleges védelmére és segítségére jogosultak – a biztos fokozott figyelmet fordít, így 2008-ban első projekt-témakörként a gyermekjogi jogismeret, jogtudat problémakörével foglalkozik. Erőforrásaihoz mérten szerepet kíván vállalni a gyermeki jogok mint alkotmányos alapjogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek, azokon belül az ombudsmani jogvédelem mind szélesebb körű megismertetésében, de „Az emberi méltóság tisztelete” címmel gyermekrajzpályázatot is hirdetett, amely során a pályázók egyedi rajzaikkal jeleníthetik meg az emberi méltóság sérelmével, illetve tiszteletével kapcsolatos, a mindennapi életben tapasztalt élményeiket.

1.4.3.
Gondnoksági ügyek

2007-ben az országgyűlési biztos 53 gondnoksággal kapcsolatos ügyet – többségüket hatásköre hiányában, a panaszosoknak adott megfelelő tájékoztatással – zárt le.

Több olyan panaszos fordult hozzánk az elmúlt évben is, akik a gondnokság alá helyezési eljárás gyámhivatal általi kezdeményezését, illetve a bírói döntést sérelmezték. A segítséget kérők egy része azt várta az országgyűlési biztostól, hogy ügyében hozzon érdemi döntést, vagy az eljáró hatóságokat utasítsa a panaszos számára kedvező döntés meghozatalára.

A korábbi évekhez hasonlóan, az országgyűlési biztos fellépését többnyire a gondnokoltak, a gondnokok – elsősorban a gondnokolt hozzátartozójaként kirendelt, ritkábban a hivatásos gondnokok – kérték. Néhányan közülük a gondnokoltak egyéb hozzátartozói, illetve olyan személyek, akik

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a cselekvőképességében korlátozott vagy cselekvőképtelen személyek helyzetén kívántak segíteni. Ez utóbbi esetben, amennyiben a beadvány arra utalt, hogy a gondnokság alá helyezett személy – állapota miatt – jogai érvényesítése érdekében nem képes fellépni, vagy a neki jogsérelmet okozó eljárásokat, intézkedéseket felmérésére képtelen, a biztos eljárt. Amennyiben a gondnokolt fordult a hatósághoz, de a hatósági eljárást, döntést más személy sérelmezte, a beadványtevőt tájékoztattuk arról, hogy vizsgálatunkat a sérelmet szenvedett fél vagy meghatalmazottja kérheti.

Több alkalommal is – úgy a gondnokoltak, mint a hozzátartozóik – kérték a hivatásos gondnok vagyonkezelésének ellenőrzését az ombudsmantól. A bentlakásos intézményben elhelyezett gondnokoltak hozzátartozói közül többen kifogásolták, hogy az intézményi térítési díj összegét – amennyiben azt a gondnokolt nyugdíja nem fedezi, jogszabályi előírás alapján – a gondnokolt gyámi fenntartásos betétkönyvében levő összegből biztosítják, illetve a tulajdonában álló ingatlanára ezen összegre jelzálogjogot jegyeztetnek be. Figyelemmel arra, hogy bentlakásos intézményekben azok a személyek élnek, akiknek az ott történő gondozását állapotuk indokolja, és nincs olyan hozzátartozójuk, aki a személyes gondozásukat ellátná, a gondnokolt alkotmányos jogait nem sérti, ha az intézményi térítési díj különbözetét saját vagyonából kell fedeznie.

A nem gondnokként kirendelt hozzátartózok közül néhányan a biztos segítségét kérték ahhoz, hogy a gyámhivatal – a hivatásos gondnok felmentését követően – őket rendelje gondnokul. Az ilyen jellegű panaszokkal kapcsolatos általános tapasztalat, hogy maga a gondnokolt tiltakozott hozzátartozója gondnokrendelése ellen, ezért a hatóság – a Ptk. szabályozásának megfelelően – a hozzátartozót nem, csak hivatásos gondnokot rendelt.

A beszámolási időszakban a biztos hivatalból indított átfogó vizsgálatot a gyámság és gondnokság alatt állók betéti számláin elhelyezett vagyonának feltételezett értékvesztése miatt.

A gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet 1999. január 1-jétől hatályos szabályozása szerint a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyona, bármely a gyámhatóság székhelye szerint illetékes hitelintézetnél elhelyezhető. A jogszabály tehát tág teret enged a befektetési lehetőségek közötti választásra, de nem biztosítja a gyámság és gondnokság alatt állók érdekeinek leginkább megfelelő lehetőségek felkutatását. A gyámság és gondnokság alatt állók vagyonát legjobb feltételekkel kezelő hitelintézetek felkutatásáról pedig a hivatásos gyámok és gondnokok többnyire nem gondoskodnak. Így fordulhat elő, hogy a pénzkezelésben legna-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyobb szerephez jutó pénzintézet által nyújtott kamat nem haladja meg az éves infláció mértékét sem, ami hosszú távon a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyonának értékvesztéséhez vezet. Vizsgálata során a biztos a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint a gondnokság alatt állók tulajdonhoz fűződő jogaival összefüggésben állapított meg visszásságot. Felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy a vizsgálattal érintettek állami felügyelettel kezelt pénzvagyona értékvesztésének elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, fontolja meg a hatályos rendelkezések módosításának szükségességét. A miniszter az ajánlást elfogadta (OBH 2797/2006.).

1.5. Egészségügy

1.5.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

A 2007. évi beszámolási időszak egészségügyet érintő vizsgálatai főként az egészségügyi ellátó rendszer struktúraváltásának körülményei, következményei, vagy épp nem várt akadályai miatt felszínre került gondok, kifogások, a területet érintő és szerteágazó finanszírozási, társadalmi-szociológiai, sőt filozófiai problémák átvilágítását jelentették. Ahogy az már az elmúlt évben megkezdődött, a 2007. év is a konkrét ellátásokat, az egészségügyi és egészségbiztosítási rendszert érintő panaszok, kérelmek, javaslatok és felvetések alapjogi szempontú elemzésére, vagy épp a vonatkozó normaanyag rendszerezésére adott lehetőséget.

A korábbi években jeleztük, hogy a panaszok, kifogások nem kizárólag a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok érvényesülésével kapcsolatban fogalmazódtak meg, hanem a jogszabályok folyamatos változásai miatt fennálló értelmezési vagy gyakorlati/technikai gondokra is utalnak. A jogi háttér jelentős változása, az intézményi struktúra átalakítása, ezzel együtt a finanszírozás korlátai miatt állandósuló feszültség és a kényszermegoldások számos olyan helyzetet idéztek elő, amely gyors reagálást, magyarázatot, értelmezést követelt. Ezért 2007-ben is négy alkalommal adott ki a biztos állásfoglalást.

Továbbra is jellemző, hogy a lefolytatott vizsgálatok számát jóval meghaladta a biztosok hatáskörén kívül eső segítséget kérő beadványok száma, amelyekben egy-egy helyzet jogi értelmezését, a jogszabályok összevetését,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

valamely gazdasági, társadalmi-szociológiai tünet elemzését, vagy „csupán” az egészségügyben dolgozó orvosok, ápolók magatartását, etikai hozzáállását, illetve a hibás terápia „felülvizsgálatát” kérik a hozzánk fordulók.

A jelen beszámolási időszakban jellemzően az egészségügyi rendszer nagy ellátóinak átrendezése, az aktív és krónikus ágyak számarányának alakulása, a területi ellátási kötelezettség általános betegellátási vonatkozásai, a súlyponti és ún. kiskórházak státuszának megváltozása állt a kifogások középpontjában. Mindezeket kellően mérlegelve és kifejezetten az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének keretein belül, az alkotmányos jogok és érdekek hangsúlyozásával vizsgálta a biztos. Az alkotmányos elvárások mentén értékelhető eseményeket a nyilvánosságnak is szánt fellépéssel, a szakpolitikusok, az egészségügyi szakma, sőt esetenként a betegek érveit mérlegelve állásfoglalások kiadásával nyomatékosítottuk. A kórházi struktúraváltás bevezetésével egyidejűleg 2007. év elején kezdődött az egészségbiztosítási rendszer átalakításának szakmai vitája, ahol számos alkalommal jelent meg a biztos vagy általa kijelölt munkatársa. Minden alkalommal hangsúlyoztuk, hogy önmagában a nagy rendszerek, s így az egészségbiztosítási rendszer megváltoztatása nem ellenezhető, alapjogilag nem kifogásolható. Vizsgálható azonban, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és az alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (a vásárolt jogok) alkotmányos védelmével? Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen közteher-viselési (járulékfizetési) kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák, amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok” száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint az OEP tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

A válaszok pedig akkor jók (értsd: megfelelő a norma), ha az élethez és emberi méltósághoz való alapjog az egyedüli mércéje a biztosítási rendszer, illetve az egészségügyi és a szociális ellátó rendszer átszervezésének. Ekkor minden olyan lépés, minden olyan intézmény vállalható, amely e feltételnek megfelel, ugyanakkor semmiféle fiskális, versenypiaci, üzleti érv nem fogadható el, ha a legfontosabb emberi jog, az élethez és emberi méltósághoz való jog mint a demokratikus jogállam legfőbb attribútuma sérül vagy veszély-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

be kerül. Ebből a nézőpontból az év végéig megismert törvénytervezet és a reformok ígértek, de egyidejűleg nem garantáltak olyan eredményeket, amelyek arányosak volnának az okozott veszteségekkel és kockázatokkal. Következésképpen az egészségbiztosítási rendszer átalakításának módszereit az alkalmasság szempontjából a biztos aggályosnak érezte.

Az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása, valamint a Budai Gyermekkórház aktív ágyainak megszüntetése ugyancsak állásfoglalá-sok kiadására hívta a biztost. Ezekben kiemelte, hogy a struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, amely túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, és amely ugyancsak indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját. Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás- és finanszírozási korlátok, legalábbis rövid távon, tovább ronthatják a fekvőbeteg-ellátó intézetek helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórházátalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe az egyes specifikumokat, úgy, mint a gyermekek vagy például a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit (OBH 2465/2007. és OBH 2530/2007.).

Ugyancsak nagy társadalmi visszhangja volt a 2007 szeptemberében tervezett otthon szülés alkalmával történt drámai eseményeknek, amikor egy fővárosi szülészházban komplikációmentesen indult szülés során, annak természetes folyamatában később beállott veszélyhelyzet miatt – már a kórházba szállítást követően – a csecsemő meghalt. Az eset kapcsán kiadott alapjogi szempontú állásfoglalásában a biztos hangsúlyozta, hogy annak érdekében, hogy a jövőben elkerülhető legyen bármely jogellenes gyakorlat, valamint a várhatóan nem kockázatmentes szülés egészségügyi intézményen kívüli levezetése, – összefüggésben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal – nélkülözhetetlen a keretszabályok mielőbbi megalkotása. Ezért, tekintettel az állam intézményes életvédelmi kötelezettségére, a jogalkotási kényszerhelyzet tagadhatatlanságára, a biztos felhívta minden érintett – így a jogalkotó és különösen a szakma képviselőinek – figyelmét, hogy a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira figyelemmel fokozott tapintattal és felelősséggel értékeljék a szakma szabályai és az alapjogok összefüggéseit, és alkossák meg a tervezett otthon szülés biztonságos körülményeinek jogi és etikai feltételrendszerét, továbbá szakmai minimum követelményeit.

Mindezek dacára továbbra is nyitott kérdés maradt a kórházi struktúra

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

átalakításának következménye, az egészségbiztosítási rendszer reformja, továbbá a tervezett otthon szülés normáinak megalkotásával felmerült további dilemmák. A beszámolási időszak alatt számos olyan panaszbeadvány is érkezett, melyekben – noha nem klasszikus alapjogi problémát vet fel, de – a választ, jogi segítséget vagy a jogszabályok változásai miatti aggodalma eloszlatását a biztostól várta a panaszos. A legtöbb ilyen kérdés a vizitdíj és a kórházi napidíj 2007. február 15. napjától bevezetett intézményét érintette, de hasonló felháborodást váltott ki a fekvőbeteg-intézetekbe történő és a szakellátást is érintő beutalási rend változása. Továbbra is érkeztek a betegszervezetek által benyújtott különböző támogatások iránti kérelmek. Több olyan kérés érkezett az elmúlt időszakban, melyben az egyes, különleges vagy ritka betegségekben szenvedő és emiatt nehéz helyzetben élő betegek fordultak a biztos közbenjárását kérve egy-egy nagy értékű gyógyszer méltányossági finanszírozásának lehetőségét remélve (Crohn-betegség, PKU, sclerosis multiplex), illetve ugyancsak a vizitdíjfizetés alóli mentességük hiányát kifogásolva. Noha konkrét segítséget az ombudsman nem ígérhet, de számos esetben a jogalkotó számára megfogalmazott nagyszámú és hasonló kérés eredményre vezetett, mely a biztos alapjogvédő szerepét e formában is hangsúlyossá teheti.

A vizitdíjfizetés alóli alanyi mentességre jogosultak körének meghatározásakor – még a jogszabály-tervezet előzetes közigazgatási egyeztetetése során – az országgyűlési biztos több alkalommal hangsúlyozta, hogy a gyermekellátás tekintetében az efféle plusz költségek tervezése nem csupán alapjogi, de etikai szempontból is vitatható. Egyebek mellett ennek hangsúlyozása vezetett arra, hogy a hatályos rendelet minden 18 éven aluli gyermek, illetve fiatalkorú számára mentességet biztosít. Sőt a biztos javaslatára egy későbbi módosítás, a 18. életévét betöltött, nappali rendszerű közoktatási intézményben tanulók számára is garantálja az ellátás vizitdíjmentességét.

Az egészségügy területén előfordulnak olyan problémák, melyek az alapjogi érvelésen túl természetesen és főként orvos-szakmai kérdéseket érintettek, azonban a megoldás mégis jogi természetű. A biztos hivatalból kezdeményezett vizsgálatot az embriók fagyasztva tárolásával kapcsolatos jogszabályok és rendelkezéseik gyakorlati alkalmazásával összefüggésben. Vizsgálta a felajánlott embrió intézet által történő visszautasítására vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülését, az embrióval kapcsolatos nyilatkozatok megtételének időpontját és rendjét, a rendelkezési jog gyakorlásának egyes szolgáltatóknál kialakult módját, és ennek összefüggéseit a fagyasztva tárolás költségviselésével, végül pedig az embriók anonim donációjának gyakoriságát, és a gyakoriságot befolyásoló tényezőket. A biztos

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megállapította, hogy az embrió visszautasítására az egészségügyi szolgáltatónak vagy kutatóhelynek a törvény adta keretek között lehetősége van, a törvény egyértelműen szabályozza a visszautasítás lehetséges és kötelező eseteit, amely megfelel a jogbiztonság követelményének. Az embrióval kapcsolatos rendelkezési jog megtétele kapcsán pontos időpont a vonatkozó jogszabályok alapján nem állapítható meg, ez azonban az eljárás jellegéből adódik. Ugyanakkor az adományozásra történő felajánlás körüli szabályok értelmezhetőségét tartotta aggályosnak a biztos, továbbá ellentmondónak a jogbiztonság követelményét illetően. Erre a biztos felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét, és felkérte az embrióadományozás részletszabályainak kidolgozására. A miniszter ígéretet tett, hogy a jogi környezet jövőbeli változására tekintettel (új Ptk.) a tárca a szakmai szervezetek bevonásával át fogja tekinteni az embrióadományozás lehetséges részletszabályozási módjait. Az ombudsman a miniszter válaszát elfogadta (OBH 1001/2007.).

Egészségügyi kutatásokkal kapcsolatos gondot vetett felszínre az a vizsgálat, melyet az intravénás immunglobulin kezelési program leállítása miatt folytattunk. A kutatás célja, hogy a habituális vetélők számára immunterápiával elősegíthetővé váljon az egyébként várható vetélés elkerülése. A klinikai program sikeresen befejeződött, a kutatócsoport ezt követően kezdeményezheti a törzskönyvbe vételt és az eljárás befogadását az OEP-nél. A panaszosok által kifogásolt „programleállítás” valójában egy kutatás sikeres befejezését jelentette, amiről a résztvevőknek tudomásuk volt. Noha a panaszosok számára előidézhetett a kutatásban való részvétel nem várt következményeket, alapjogi szempontból nem volt kifogásolható a program további finanszírozásának megszüntetése (OBH 1387/2006.).

Ugyancsak számos kérdés, kérés érkezett háziorvosok, nővérek, sőt gyógyszerészek részéről az alapellátásban tapasztalható napi gondok megoldása érdekében. Ezek az aggályok alkotmányjogi szempontból nem értékelhetők, azonban a hétköznapi lét apró bosszúságait valóban jelenthetik, mellyel megkeseredik az egészségügyi szolgáltatóval kapcsolatba kerülő beteg és orvosa sorsa is, igazolva az orvos-beteg bizalmi viszony törékenységét. Vissza-visszatérő gond a várólisták kérdése, mely a hiányszakmákban, de szinte minden területen egyaránt problémát jelent.

Új helyzetet teremtett a sportorvosi ellátó rendszer átrendeződése is, ezek közül is különleges és/vagy veszélyes sportot űzők, illetve az amatőr és profi sportolók közötti eltérő finanszírozást kifogásoló panaszok jelentek meg elsőként a biztos asztalán. A biztos leszögezte, hogy a kötelező sportorvosi vizsgálatok a különlegesen nem veszélyes, azaz a törvényben kivételként fel nem sorolt sportágak tekintetében továbbra is térítésmente-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sen vehetők igénybe. Vagyis az eltérő finanszírozás nem általában az amatőr és a profi sportolók által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások között van, hanem a veszélyes, illetve a jogalkotó által e körben nem említett (ti. nem veszélyes) sportok között áll fenn. Látni való, hogy a társadalombiztosítás alapjául szolgáló ún. szolidaritási elv a veszélyes sportágak tekintetében valóban megszűnt, azonban ez nem alkotmány-, illetve nem jogellenes. Abban az esetben, ha a sportoló „magánemberként" szorul egészségügyi ellátásra, természetesen az állam által garantált egészségbiztosítás valamennyi erre nyitva álló lehetősége igénybe vehető.

Az egészségügyi struktúraváltás egészét érintette az a panaszbeadvány, mely a Nemzeti Egészségügyi Tanács részvételének mellőzését kifogásolta a jogalkotási mechanizmusból, ami a panaszos orvosprofesszor szerint az egészségbiztosítási rendszer reformja során mutatkozott meg legszembetűnőbben. Természetesen ebbe a kérdésben sem folytathatott vizsgálatot a biztos, tekintettel arra, hogy a beszámolási időszakban még nem állt rendelkezésre hatályos jogszabály az egészségbiztosítási struktúraváltást illetően.

1.5.2.
Fogyatékkal élők jogai

Az Országgyűlés 2007-ben megalkotta a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényt. Az Országgyűlés e törvénynyel felhatalmazást adott az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésére. Az Országgyűlés egyúttal arról is rendelkezett, hogy a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter a törvény hivatalos magyar nyelvű fordításának vak és gyengénlátó emberek számára olvasható Braille-változatát, a megértési és olvasási problémával élő emberek számára készült könnyen érthető, valamint a siket és nagyothalló emberek számára készült jelesített változatát a Magyar Közlönyben közzétegye.

Az országgyűlési biztosok a korábbi évekhez hasonlóan, 2007-ben is kiemelt figyelmet fordítottak a fogyatékossággal élő emberek mind teljesebb körű esélyegyenlőségének megteremtésére és jogaik érvényesítésére. A biztosok tárgyévi vizsgálati tapasztalata szerint a panaszok túlnyomó többségét ebben az időszakban is a fogyatékossági támogatás igénylésével kapcsolatosan nyújtották be. A beadványokban tipikusan a súlyos fogyatékos-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ság minősítésének szabályait kifogásolták, azt sérelmezték, hogy a súlyos fogyatékosság minősítésének szabályai miatt nem részesülhetnek fogyatékossági támogatásban. A beadványokban nyomon követhető, hogy a panaszosok nincsenek tisztában a súlyos fogyatékosság, a rokkantság, illetve mozgáskorlátozottság jogi fogalmával. Érkezett olyan panasz is, amelyben a súlyos mozgáskorlátozott panaszos azért igényelt fogyatékossági támogatást, mert úgy tudta, csak a súlyos fogyatékosság megállapítása esetén részesülhet közlekedési támogatásban. Ezen panaszok megválaszolása az esetek jelentős részében a beadványtevő teljes körű tájékoztatását, felvilágosítását tartalmazta.

Évek óta visszatérő probléma az akadálymentesítés elhúzódása, amely elsősorban a középületekkel és közterületekkel összefüggésben került az országgyűlési biztosok látókörébe. Az e tárgyban folytatott átfogó vizsgálatot lezáró, OBH 434/1998. számú jelentés megállapította, hogy „a mozgáskorlátozottak alkotmányos jogaival kapcsolatos visszásságok régóta fennállnak, folyamatosan keletkeznek, és a hátrányos megkülönböztetésre alkalmas helyzet felszámolása a megindult pozitív folyamatok ellenére lassan, változó színvonalon történik.” Az országgyűlési biztos a jelentésben foglalt megállapítások alapján a mozgáskorlátozottak alkotmányos emberi jogainak érvényesülése és védelme érdekében az érintett szervek vezetőinek ajánlásokat tett.

Akadálymentesítés alatt a köznapi nyelvhasználatban a közlekedéssel kapcsolatos akadályok megszüntetését értik, holott tágabb jogi értelemben minden olyan intézkedés, amely valamely fogyatékkal élő személy esélyegyenlőségének biztosítását szolgálja, az akadálymentesítés gyűjtőfogalma alá tartozik. Vizsgálati jelentéssel zárult az az ügy, amelyben a biztos – az Országos Fogyatékosügyi Program ismeretében – felhívta a figyelmet arra, hogy a fogyatékossággal élők mindössze 5%-a rendelkezik egyetemi, főiskolai végzettséggel, amely messze elmarad a többségi társadalomban tapasztalható arányoktól. A Programban megfogalmazott célkitűzések a felsőoktatást illetően messze vannak a megvalósulástól. A biztoshoz forduló fogyatékos hallgatók nem a kedvezmények vagy mentességek biztosítását kérve éltek panasszal, hanem azért, hogy lehetőségük legyen a nem speciális szükségletű hallgatókkal azonos tudást elérni. A jelentés megállapította, hogy esetükben sokkal inkább a tananyagok akadálymentesítése, mintsem a számonkérés során biztosított különféle kedvezmények és mentességek segítenék a tényleges esélyegyenlőséget.

A fogyatékos emberek esélyegyenlőséget, valamint egyenlő hozzáférést követelnek minden társadalmi erőforráshoz, azaz a befogadó oktatáshoz,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az új technológiákhoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, a fogyasztási javakhoz, a termékekhez és a szolgáltatásokhoz. Ismerve a hazai felsőoktatási intézmények saját lehetőségeit, vélelmezhető, hogy a valódi esélyegyenlőség biztosítása az intézmények és az információk hozzáférésének tényleges akadály-mentesítésének kizárólag saját forrásból történő megteremtésére, messze meghaladja teherbíró képességüket. A biztos megállapította azt is, hogy a feltárt visszásságok a jogi szabályozás hiányosságára vezethetők vissza, ezért 2007 októberében javasolta az Országgyűlésnek, hogy a szerzői jogról szóló törvény kiegészítésével, továbbá a felsőoktatásról szóló kiegészítésével teremtse meg annak lehetőségét, hogy az érintettek a megfelelően igazolt és az esélyegyenlőség biztosítására irányuló felhasználás során ne kényszerüljenek törvénysértésre. Kezdeményezte továbbá a Magyar Rektori Konferenciánál, hogy tekintsék át a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetősége megvalósításához szükséges intézkedéseket. A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Kormányt, gondoskodjon arról, hogy – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében jóváhagyott operatív programokban foglaltakra tekintettel – mielőbb biztosítottá váljék a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését szolgáló intézményi/financiális háttér (OBH 5312/2006.).

Az országgyűlési biztos és munkatársai a szokásos évenkénti megyei munkalátogatás keretén belül a szombathelyi Vas Megyei Szakosított Szociális Intézetben folytattak helyszíni vizsgálatot. A Vas Megyei Önkormányzat Közgyűlése által alapított szakosított intézet látásfogyatékosok ápolását és gondozását végző, időskorúakat, mozgásfogyatékosokat és pszichiátriai betegeket is ellátó részlegekből álló bentlakásos intézet. Az OBH 2914/2006. számú jelentésében megállapította, hogy a lehetőségekhez képest az intézetben dolgozók magas színvonalon látják el feladataikat. A felmerülő problémák eredője a pénzhiány, és a fenntartóval való, illetve az intézményen belüli kommunikáció hiánya. A finanszírozási kérdés megoldása nem lehet az országgyűlési biztos feladata, ezért ezzel kapcsolatban csupán felhívta az intézmény fenntartóját, hogy igyekezzen a bentlakók szükségeihez mérten vagyoni eszközöket elkülöníteni az intézmény számára. Felkérte továbbá a Vas Megyei Közgyűlés elnökét és az intézmény vezetőjét, hogy kezdeményezzenek párbeszédet, ahol az intézményben felmerült és azzal kapcsolatos problémákat egymás tudomására hozzák, és közösen kíséreljék megoldani azokat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.6.
Egészséges környezethez való jog

1.6.1.
Környezet- és természetvédelem, közlekedésszervezés

A 2003-2008 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a zajforrások száma és az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása nőtt, amit a biztosokhoz érkezett zajpanaszok jelentős száma is alátámaszt. A panaszosok általában a lakóhelyük közelében lévő telephelyen, üzletben vagy lakásban végzett zajos ipari vagy szolgáltató tevékenységet kifogásolják, azonban évről évre megjelennek új típusú, korábban még nem tapasztalt esetek is: 2007-ben az áruszállításra használt kézikocsi kockakövön való haladása során jelentkező zaj, valamint az autóbusz-végállomáson a járművek motorjának folyamatos járatása miatt is az országgyűlési biztos vizsgálatát kérték.

Változatlanul jelentős a vendéglátó egységek zajos működését sérelmező panaszok száma. A beszámolási időszakban lépett hatályba az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet, miközben az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet egyes szakaszai is hatályban maradtak, így a kereskedelmi törvény mellett e két kormányrendelet előírásait kell alkalmazni.

A közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés miatti panaszok évek óta nagy számban érkeznek a hivatalba. A Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a környezeti zajforrások közül a közlekedés – és ezen belül a közúti közlekedés – a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot, nagyvárosokban ez az arány még magasabb. A panaszosok általában a településeken átvezető főutak, a nagyobb belső utak, valamint az ipartelepekhez és a bevásárlóközpontokhoz vezető utak forgalmának mértékét és az abból adódó környezetterhelést, a balesetveszélyt, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását sérelmezik.

A közlekedés okozta környezeti hatások az egyik legnehezebben kezelhető problémát jelentik mind a közlekedési ágazat, mind a környezetvédelem számára. A megoldás azért nehéz, mert a meglévő közlekedési rendszerek, a kialakult településszerkezet és infrastruktúra nehezen módosítható, megvál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

toztatásuk jelentős költséggel jár. Új utak építése nélkül a forgalomszervezési intézkedések lényegében az adott nagyságú forgalomnak a meglévő utakon való újraosztását jelentik.

2007-ben is több panasz érkezett a lakott területek fölött elhaladó repülőgépek zajhatása miatt. Az egyes gépmozgások ellenőrzésére a biztosnak nincs lehetősége, azt a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatósága vizsgálhatja. A Budapest fölötti légtérzaj csökkentése érdekében történtek intézkedések, ugyanakkor változatlanul szükséges megvizsgálni, hogy miként lehetne kiváltani a Ferihegyi repülőtér forgalmának egy részét, akár új repülőtér létesítésével is. A zajszíntmérés módja, vagyis az átlagolt mérés, nem nyújt megfelelő védelmet az egyedi zajkibocsátásokkal kapcsolatban. Ezen kívül minimalizálni kell az éjszakai gépmozgásokat, ami azt is jelentheti, hogy a mélyalvás időszakában akár csak rendkívüli esetben lehetne leszállási engedélyt adni.

Az állattartással összefüggő panaszok közül szükséges kiemelni azt az esetet, ahol a tartás körülményei miatt – a Duna közelségéből adódóan – közegészségügyi-járványügyi veszélyhelyzet alakult ki.

A szigligeti fakivágást sérelmező panasz vizsgálata során a biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy az eljáró természetvédelmi hatóság az ismert közszolgálati elbocsátások miatt több érdemi ügyintézőtől volt kénytelen megválni, ami a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselők jelentős mértékű leterheltségét eredményezte. A kényszerű létszámcsökkenés miatt felmerül az a kérdés is, hogy a jövőben miként lesz képes a hatóság az elvárt szakmai színvonalon teljesíteni, jogszabályban előírt kötelezettségének maradéktalanul eleget tenni.

Egy egyesület beadványának vizsgálata feltárta, hogy az építésügyi hatóságok mulasztása miatt egy természetvédelmi területen engedély nélkül létesített épület fennmaradhatott, a visszásság orvoslására azonban közigazgatási úton már nem volt lehetőség.

Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgált a biztos egy védett állatfaj lakóhelyéül szolgáló játszótéri környezet állapotát sérelmező panaszt. Megállapította, hogy a természetvédelem érdekei mellett a gyermekek – mint különösen védett korcsoport – érdekére is tekintettel kell lenni.

A távfűtés-szolgáltatás magas díját sérelmező beadványok vizsgálata során az országgyűlési biztos utalt arra, hogy az egészséges környezet megóvása, amelyben a távfűtésnek jelentős szerepe van, valamennyi állampolgár érdeke. A távhőszolgáltatás energetikai, környezetvédelmi előnyeit sem az energia árrendszerre, sem az általános forgalmi adózásra

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vonatkozó jogszabályok nem veszik figyelembe. A vizsgálat kitért az energiatakarékosság kérdésére is, amely az egészséges környezet megóvásának fontos része.

1.6.2.
Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban a telepengedélyezéssel kapcsolatban kevesebb panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, mint a korábbi években, amikor is az egyedi panaszok nagy száma miatt szükséges volt a káros környezeti hatásokat eredményező, telepengedélyhez kötött tevékenységek engedélyezési eljárásainak átfogó vizsgálata (OBH 3375/2002., OBH 3166/ 2003.).

Az utóbbi vizsgálat megállapításai alapján a biztos több jogszabály módosítását javasolta. A gazdasági és közlekedési miniszter a fenntartott jogszabály-módosítási javaslat alapján arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy nem a telepengedélyezési eljárásról, hanem az üzletek működésének engedélyezéséről szóló kormányrendelet módosításával kíván eleget tenni a javaslatnak. Ennek megfelelően az új működési engedélyezési eljárásról szóló jogszabály tervezete tartalmazta, hogy a környezetvédelmi hatóság meghatározott esetekben szakhatóságként vesz részt a hatósági eljárásban. A 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítása [324/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet] ugyanakkor már nem tartalmazza ezt az előírást, amit az országgyűlési biztos észrevételezett.

A Kormány átfogó deregulációs programjának keretében elkészültek egyebek mellett a telepengedélyezési eljárás felülvizsgálatáról és a szabályozási koncepcióról szóló külső szakértői tanulmányok, majd az észrevételek alapján egy új jogszabály tervezete, amelyek megvitatásában az országgyűlési biztos is részt vesz.

1.7.
Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban az építésügyi új ügyek száma az előző évekéhez képest jelentősen csökkent, összesen 184 panasz érkezett Hivatalunkhoz. Az áthúzódó ügyekkel együtt 106 olyan panasz alapján zártuk le az eljárást, amelyek a jegyző hatáskörébe tartoztak. A 25, képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyeket sérelmező panaszokból 21-et fejeztünk be. A beszámolási időszakban 11 ügy zárult jelentéssel.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A panaszosok jellemzően az építésügyi eljárások elhúzódását, az eljáró hatóságok „elfogultságát”, valamint az érdemi döntéseket, illetőleg a különböző kötelezettséget elrendelő határozatok végrehajtásának elhúzódását vagy hiányát sérelmezték.

Több panaszban kifogásolták a helyi építési szabályzatokat is. Az országgyűlési biztosnak a hatáskörére vonatkozó törvény alapján nincs lehetősége a nem megfelelő településrendezési állapot megváltoztatásának közvetlen befolyásolására. A képviselő-testületek által elfogadott rendezési tervek – amelyek elsősorban a települések fejlesztését határozzák meg – jóváhagyása rendelettel történik. Az önkormányzat a rendeletalkotás során nem hatósági jogkört gyakorol, hanem az Alkotmány által biztosított önkormányzatiság elvének egyik elemét alkotó jogával él. Az önkormányzat rendeletét törvényességi, illetve alkotmányossági ellenőrzés keretében a közigazgatási hivatal, illetve az Alkotmánybíróság vizsgálhatja (OBH 1132/2006., OBH 2563/2007.).

A panaszok alapján indított vizsgálatok (beleértve az ombudsmani megkeresések alapján elintéződött ügyeket is) egy része az eljárások elhúzódása miatt a jogbiztonság jogelv és a jogorvoslati jog sérülése miatti visszásságot állapítottak meg (OBH 2033/2006., OBH 2776/2006., OBH 2991/2006.). Az építésügyi igazgatásban hozott kötelezettséget elrendelő határozatok végrehajtásával kapcsolatban érkezett panaszok többsége megalapozott volt. Ezt igazolták a lefolytatott vizsgálatok (OBH 4554/2005., OBH 4155/2006.), illetőleg a megkereséseket követő végrehajtási intézkedések. Több olyan panasz is érkezett az elmaradt végrehajtás miatt, amelyekben a tényállás tisztázása során megállapítást nyert, hogy a hatóság megtette a lehetősége szerinti intézkedést (OBH 2567/2006.,), illetőleg a bíróság felfüggesztette a végrehajtási eljárást (OBH 1295/3/2007.), ezért azok elutasításra kerültek.

Általánosságban azonban megállapítható, és ezt az előző évek tapasztalata is igazolja, hogy az állampolgárok jogkövető magatartása nem felel meg az elvártaknak. A kötelezettséget elrendelő határozatokat önként nem hajtják végre, arra nincs hajlandóság. A hatóság szabad belátása szerint dönthet az eljárási szabályok alapján arról, hogy milyen végrehajtási intézkedést tesz. Tekintettel arra, hogy a hatósági végrehajtás költségét meg kell a hivatalnak előlegezni, és erre az önkormányzat költségvetése nem biztosít pénzeszközt, az ingatlanon található ingóságokat a polgári jog szabályai szerint el kell helyezni, és őrizni kell, a jegyzők nem élnek a hatósági végrehajtás lehetőségével. A munkálatokra gyakran a közbeszerzési eljárás vonatkozik, a végrehajtási eljárás igen elhúzódik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az építésügyi igazgatásban hozott, illetőleg elmulasztott intézkedésekkel gyakran sérül a tulajdonjog védelméhez fűződő alkotmányos jogelv (OBH 2033/2006., OBH 2776/2006.). Több esetben pedig előfordult, hogy a hatóság hallgatása visszafordíthatatlan állapotot eredményezett (OBH 4554/2005., OBH 4155/2006.).

Azokban az ügyekben, amelyekben a biztos nem állapította meg a panaszosok alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot, tipikusnak mondható, hogy az érintettek a hatóságok olyan döntését sérelmezték, amelyek rájuk nézve kedvezőtlenek voltak.

1.8. Fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos ügyek száma 2007-ben nem volt jelentős. Továbbra is érkeztek panaszok az áruházakban, üzletekben működő biztonsági szolgálatok (gazdasági társaságok) alkalmazottainak (vagyonőröknek) az eljárásával, magatartásával kapcsolatban. Az országgyűlési biztos a vagyonőrök – magánszemélyek – eljárását hatáskör hiányában nem vizsgálhatta, de tájékoztatta a panaszosokat, hogy az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőséghez vagy a személy- és vagyonvédelmi szakmai kamarához fordulhatnak.

Az OBH 3651/2007. számú ügyben az országgyűlési biztos vizsgálatot folytatott a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárásával kapcsolatban, de nem észlelt alkotmányos jogot érintő visszásságra utaló körülményt. A panaszos a fogyasztóvédelmi felügyelőség döntését sérelmezte, melyben a kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasították, mert az utazásszervező céggel szembeni kárigényének az érvényesítése bírósági útra tartozik, illetve az ügyben a gazdasági kamara mellett működő békéltető testület is jogosult döntést hozni. A fogyasztóvédelmi főfelügyelőség az elsőfokú döntést helybenhagyta. A Ptk. szerint a fogyasztói szerződésben az általános szerződési feltétel egyoldalúan, előre meghatározott tisztességtelen kikötése semmis. A semmisségre bárki határidő nélkül hivatkozhat a bíróság előtt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.9. Földhivatalok

A földhivatalok eljárása miatt benyújtott, és 2007-ben vizsgált beadványok alapján megállapítható, hogy a panaszok jellege megváltozott a korábbi években tapasztaltakhoz képest. Az állampolgárok többnyire az ingatlan-nyilvántartás tartalmát kifogásolták, illetve azt, hogy a bejegyzés kijavítása iránti kérelmet a földhivatal elutasította. Ezek között előfordult tulajdonjog visszaállítása, felmérési és térképezési hiba, és ingatlan-nyilvántartási bejegyzés (haszonélvezeti jog) kijavítása iránti kérelem. Érkeztek továbbá olyan panaszok, melyek a földhivatali irat kézbesítésének hiányát, az ingatlannak térképen történő azonosításáért fizetendő díjat kifogásolták. A tulajdonjog bejegyzésének késedelmével kapcsolatos panaszok száma nem emelkedett.

Az említett ügyek felvetették a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő sérelem gyanúját, ezért az országgyűlési biztos a legtöbb esetben megkereste az érintett körzeti földhivatal vagy a felügyeletet ellátó megyei földhivatal vezetőjét, és vizsgálatot, tájékoztatást, illetve magyarázatot kért az ügy iratainak egyidejű megküldése mellett. Nem volt szükség a földhivatalok megkeresésére azokban az ügyekben, amikor a földhivatal elutasító határozatának bírósági felülvizsgálata volt folyamatban, vagy a beadványból kitűnt, hogy a térképkiigazítási kérelem hátterében birtokvita hózódik, és a telekhatár vagy elbirtoklás megállapítása iránt bírósági eljárás van folyamatban. Ilyen esetekben az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszosokat hatáskörének hiányáról, és arról, hogy a bíróság jogerős ítélete – amennyiben az ingatlan-nyilvántartás számára is tartalmaz rendelkezést – a földhivatalra nézve is kötelező, annak tartalma szerint kell az ügyben eljárnia.

Nem állapított meg az országgyűlési biztos a tulajdonjoggal összefüggő visszásságot abban az esetben, amikor a régi telekkönyvi betétben szereplő ingatlanok tulajdoni lapjának és az ott bejegyzett tulajdonosok tulajdonjogának visszaállítását utasította el a földhivatal. Az adott tájékoztatás alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a szóban forgó ingatlanok az 1959. évi 24. tvr. alapján mezőgazdasági nagyüzemi gazdálkodásra alkalmas területek kialakítása során termelőszövetkezeti közös használatba, majd állami tulajdonba kerültek.

Az államosítás miatt sérelmet szenvedett tulajdonosnak vagy leszármazottjának, ennek hiányában túlélő házastársának az állam által az állampol-gárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ról szóló 1991. évi XXV. törvényben megjelölt határidőben volt lehetősége arra, hogy kárpótlási kérelmet terjesszen elő. Ha ezt elmulasztotta, utóbb nem kérheti a tulajdonjog visszaállítását, erre a kárpótlási törvény egyébként sem adott lehetőséget. Amennyiben a jogra, tényre vonatkozó bejegyzés kijavítása az ingatlanra időközben jóhiszeműen jogot szerzett harmadik személy jogát sértené, akkor a kijavításnak csak akkor van helye, ha ehhez az érdekelt harmadik személy hozzájárul. A szükséges hozzájárulás nélkül a földhivatalnak a kérelmet el kell utasítania (Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 54. § (1)-(2) bekezdés). Ilyen esetben az elutasító határozatot sérelmező panaszt az országgyűlési biztos földhivatali mulasztás hiányában elutasította. A panaszost kioktatta a jóhiszemű harmadik személlyel való megállapodás, illetve a bírói út lehetőségére (OBH 3096/2006.).

Két beadvány vizsgálata során az országgyűlési biztos felhívta az érintett földhivatal vezetőjének figyelmét a helyes eljárásra. Az egyik esetben a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló értesítést nem kézbesítették a panaszosnak. Az Inytv. 52. § (1) bekezdése szerint a jogok tények bejegyzéséről szóló határozatot kézbesíteni kell – többek között – az ingatlan tulajdonosának, és mindazoknak, akiknek jogát az új bejegyzés érinti, valamint a tulajdoni hányadot érintő bejegyzés esetén valamennyi tulajdonostársnak. A vizsgált esetben a végrehajtási jog bejegyzésére a tulajdoni lapon az egyik tulajdonostárs terhére került sor, ezért a határozatot – figyelmen kívül hagyva a fenti szabályt – csak az érintett társtulajdonosnak kézbesítette a földhivatal.

A másik esetben a panaszos öt budapesti ingatlan nyilvános adatait szerette volna megtekinteni a körzeti földhivatalnál, melyeknek helyrajzi száma nem, csak pontos címe állt rendelkezésre. Az ingatlan-nyilvántartási rendszerben cím szerint azonosítható ingatlanok tulajdoni lapjáról a földhivatal ügyintézője nem adott tájékoztatást arra hivatkozva, hogy a cím szerinti betekintést a földmérési és térképészeti állami adatok kezeléséről és szolgáltatási díjáról szóló 63/1999. (VII. 21.) FVM-HM-PM együttes rendelet 11. §-ának (3) bekezdése alapján csak 800 Ft/tétel kifizetése ellenében engedélyezheti. A felügyeletet ellátó földhivatal vizsgálata alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a körzeti földhivatal hasonló ügyekben helytelen gyakorlatot folytatott. Az említett együttes rendelet alapján a 800 Ft igazgatási szolgáltatási díj csak akkor kérhető az ügyféltől, ha a tulajdoni lap tartalmába történő betekintéshez – vagyis az ingatlan azonosításához – az ingatlan térképi adatainak felhasználása szükséges. A vizsgált esetben az ingatlan térképi azonosítására nem volt szükség, ezért a szolgáltatási díj beszedése jogtalan volt (OBH 2974/2006.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.10. Hajléktalanellátás

Az országgyűlési biztos a múlt év tevékenységéről szóló beszámolóját azzal kezdte, hogy a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének konkrét panasz alapján történő vizsgálatára csupán néhány esetben került sor. Ennek oka azon túlmenően, hogy egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása nem feltétlenül igényli az országgyűlési biztos vizsgálatát, gyakran hatásköre sincs az akut problémák (például férőhelybővítés, finanszírozás) orvoslására.

A 2007. évi beszámolási időszakban azonban már nem a hajléktalanokat ellátó rendszer hiányosságai, a finanszírozás átláthatóságának és hatékonyságának esetleges ellentmondásai merültek fel valamely civil segítő szervezet részéről, hanem a hajlék nélkül élő emberek emberi méltóságán esett csorba miatt folytatott a biztos vizsgálatot, melyet egy szociális munkás panasza alapján rendelt el. A kifogásolt helyzet szerint egyes fővárosi kerületi önkormányzatok a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Jelentésében a biztos nem csupán az elmúlt évek tapasztalatait emelte ki, nem csak a konkrét jelenséget vetette elemzés alá, hanem következetesen felvázolta a hajléktalan emberekkel szemben tapasztalható hatósági és civil fellépés kereteit, az önkormányzatok rendcsináló, a társadalom elutasító magatartását.

Ugyancsak kiemelte a biztos, hogy az igények növekedése sürgető a szakemberek számára, ugyanakkor a hajléktalan lét nem csupán elhivatott szakmai hozzáállást, hanem a társadalom toleranciáját is növekvő mértékben igényli. A hajléktalanügyi miniszteri biztos tevékenységével mindaddig, míg hivatalában volt (2007. október), a méltó segítés filozófiája szerint sorra születtek az egyes ellátási formák, készültek az integráló programok, folytak a megoldási kísérletek. Ebben a munkában nyújthattak alapjogi érveket az országgyűlési biztosok. Mindezzel együtt az állami kötelezettségek teljesítéséhez nem nélkülözhető a civil szféra segítsége, az önkormányzatok együttműködése, az oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe. Mindezzel együtt megállapította a biztos, hogy a közbülső karfával felszerelt köztéri padok (például ún. „budavári ülőpad") elhelyezése az alkotmányos jogok szempontjából önmagában nem kifogásolható. Azonban a rendelkezésre álló polgármesteri válaszokból vagy képviselői nyilatkozatokból megismerhető információk szerint az említett padok elhelyezésének nem esztétikai indokai voltak, hanem kifejezetten arra irányultak,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek. Ezzel a „karfa” az emberi méltóságra sérelmes adminisztratív és társadalmi kirekesztés szimbólumává, emblémájává vált Budapesten. Ez a „technikai megoldás” olyan alkotmányosan indokolhatatlan, mentalitásában pedig embertelen megoldás, amely az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Ebből következően megengedhetetlen, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozó minden olyan adminisztratív megoldás vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenléte „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés. Végül mindezekre tekintettel megállapította, hogy a hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai – döntően a jogi szabályozásra visszavezethető okból – az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozzák magukban. Ezt a helyzetet az adminisztratív kirekesztés gyakorlata az emberi méltóság sérelmére nehezíti. Felelős politika helyett a „városképi utcaseprés” gyakorlata nem érvényesülhet a jogállamban!

Mindazzal együtt, hogy a jelentés általános helyzetértékelő megállapításokat és következtetéseket is tartalmaz, előkészítőjévé vált – egy 2008. évre hirdetett – a hajlék nélkül élő emberek sorsát vizsgáló projektnek, amit „Margóra szorult méltóság – felelősséggel a hajléktalanokért” címmel folytat az országgyűlési biztos.

1.11.
Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása

Az életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról szóló 2006. évi XLVII. törvénnyel 2006-ban újra elindított kárpótlási szabályozás 2007-ben kisebb változásokat hozott. A 2006. évi XLVII. törvény 2007. január 1-jétől hatályos új 5. §-a felhatalmazást adott a Kormány számára a kárpótlási hatóság rendeletben való kijelölésére. Az

Igazságügyi Hivatalról szóló 303/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2007. január 1-jei hatállyal a kárpótlási hatósági jogkört az Igazságügyi Hivatalhoz telepítette. Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megfosztottak kárpótlásáról szóló 135/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet a havi életjáradék alapösszegét a 2007. évben is megemelte és azt 64 232 Ft-ban állapította meg.

A kárpótlás tárgykörében érkezett panaszok körében ki kell emelni, hogy az Országgyűlés jogalkotásának mulasztása következtében 2007-ben is érkezett beadvány az 1947-ben Csehszlovákiából való áttelepítés következtében elszenvedett károkért igényelt kárpótlás miatt. Az Országgyűlés a korábbi évek beszámolóiban is megfogalmazott törvényalkotásra vonatkozó ajánlás alapján 2007-ben sem alkotott törvényt a magyar-csehszlovák lakosságcsere-egyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel okozott károk kárpótlásáról, ezért az országgyűlési biztos a panaszosnak írt válaszában is csak a törvényalkotás hiányáról adhatott tájékoztatást (OBH 2627/2007.). A személyi kárpótlással kapcsolatos beadványokban a panaszosok többnyire azt sérelmezték, hogy gyermeki jogon (OBH 2690/2007.), továbbá a második világháborúban katonaként elhunyt szülő után (OBH 2755/2007., OBH 3294/2007.), illetve szovjet hadifogságban (OBH 2048/2007.), vagy „málenkij robot"-tal (OBH 3260/2007.) töltött kevesebb mint 3 év után nem jár kárpótlás. Az országgyűlési biztos a hadigondozási pénzellátás és a személyi kárpótlás közötti különbségre mutatott rá a hatósági ügyintézés előmozdítását sürgető panaszos beadványára írt tájékoztatásában (OBH 2223/2007.).

A vagyoni kárpótlást érintően általános az a panasztípus, amelyben a panaszosok azt nehezményezik, hogy a megfosztott vagyont nem az eredetivel egyezően, természetben, lakóházban vagy termőföldben, az eredetivel egyező értékben adták vissza, hanem kárpótlási jegy formájában, részlegesen (OBH 1727/2007., OBH 5543/2007.). Az országgyűlési biztos azonban nem tekinthet el az Alkotmánybíróság 57/B/1999. AB-határozatában tett megállapításától, amely szerint a jogállam nem viselhet felelősséget az előző politikai rendszerek által okozott személyi és vagyoni sérelmekért, továbbá deklarálta, hogy a kárpótlás és az ezt szabályozó törvények jogalapja a méltányosság, ezért kárpótlásra senkinek sincs alkotmányon alapuló alanyi joga, ezért az Országgyűlés ebből az alkotmányossági elvből kiindulva nem tudott teljes körű, csak részleges és inkább erkölcsi jellegű kárpótlást juttatni a személyi és vagyoni sérelmeket elszenvedettek számára. Az országgyűlési biztos a kárpótlási ügyekben, különös figyelemmel az elszenvedett súlyos sérelmekre, részletes tájékoztatást adott az előterjesztett beadványokra. Az országgyűlési biztos a túlélő házastárs részére tartós szabadságelvonás alapján igényelhető juttatás kérelmezéséhez adott felvilágosítást a vagyoni kárpótlás tárgykörében érkezett panaszra is, amelyben a panaszos az elvett föld visszaadásának elmaradását és hadiözvegyként megélhetésének nehézségeit sérel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mezte (OBH 4130/2007.). Számos kárpótlással kapcsolatos beadványt az ügyben meghozott bírósági ítélet miatt vagy a kárpótlási jegy befektetésével kapcsolatos polgári jogi jogügyletre hivatkozással el kellett utasítani.

A 2007. évi törvénykezés új szabályozásként a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényt alkotta meg (a törvény 2008. január 2-án lépett hatályba). A törvény indokolása szerint a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvénytől elkülönülő törvény a szakmai szempontokon nyugvó jogszabály-felülvizsgálat lehetőségét teremti meg, amely kivette a termőföld hasznosítására, földvédelemre, talajvédelemre, gyümölcsültetvények telepítésének engedélyezésére, nyilvántartására vonatkozó kérdések szabályozását. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról és működéséről szóló 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a korábbi ágazati szervek jogutódaként hozta létre egységes intézményként a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalt, és azt növénytermesztési, talajvédelmi, állategészségügyi, tenyésztési, erdészeti, vadászati, halászati, takarmányozási, borászati, növényvédelmi hatósági és mezőgazdasági igazgatási jogkörrel ruházta fel.

A földkiadási eljárások jelentős része már befejeződött, ezért a földkiadással kapcsolatos panaszok is egyre kevesebb számban érkeztek a 2007. évben. Jelenleg fennálló problémaként jelentkezik a földkiadási eljárások során az, hogy a földkiadó bizottság a földet nem egy tagban, hanem több földrészletben adta ki. Az országgyűlési biztos az e tárgyban érkezett beadvány alapján a panaszost arról tájékoztatta, hogy a földkiadó bizottsághoz intézett kérelemben a földkiadás helyét meg kellett volna jelölni, ennek elmaradása következtében a különböző táblákban kiadott, mintegy öt aranykorona értékű termőföldet birtok-összevonási célú önkéntes földcsere keretében kísérelheti meg elcserélni olyan földtulajdonossal, aki ugyanabban a táblában kapott termőföldet, amelyikben százhatvannégy aranykorona értékű termőfölddel rendelkezik (OBH 1700/2007.). A birtokrendezési eljárás szabályozásának hiányát és a jogalkotói mulasztást sérelmező panaszosnak írt tájékoztatásában az országgyűlési biztos a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 26-27. §-nak rendelkezéseit és az Alkotmánybíróság 7/2006. (II. 22.) AB-határozatában foglalt megállapításait ismertette, amely szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A két feltételnek tehát: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

együttesen kell fennállnia. Egyéb, földkiadást érintő panaszok több szintű bírósági eljárás miatt húzódtak el és azt követően érkeztek, amelyeket az országgyűlési biztos nem vizsgálhatott.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) eljárását sérelmezte a panaszos amiatt, hogy a NFA nem vásárolta meg, továbbá a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatósága a törvény kötelező rendelkezése ellenére nem sajátította ki a panaszos résztulajdonait képező földrészleteket. Az országgyűlési biztos a panaszost tájékoztatta, hogy a NFA a földrészlet megvételére nem kötelezhető, továbbá a másokkal együtt osztatlan közös tulajdonában lévő földrészlet nem védett jellegű, ezért a Nemzeti Park Igazgatóságának a földrészlet megvásárlására nincs törvényi kötelezettsége (OBH 2586/2007.).

A földhasználat körében számos beadvány érkezett a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben előírt földhasználati szerződésre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztása következtében az ingatlanügyi hatóság által kirótt bírság miatt. A panaszok jelentős részében a panaszosok jogorvoslati lehetőségüket nem vették igénybe, ezért az országgyűlési biztos nem indíthatott vizsgálatot (OBH 1346/2007., OBH 1507/2007., OBH 2182/2007., OBH 2236/2007.). A tárgykörben érkezett további beadványokban a panaszosok tájékoztatást kértek és kaptak az országgyűlési biztostól, többek között elmaradt haszonbérleti díj megfizetésének behajtása vagy jogtalan földhasználat esetén szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A területi alapú támogatások körében előforduló általános probléma a támogatásokról való döntés és kifizetés határideje, amelyet a hatósági ügyintézési határidőtől eltérően külön jogszabály határoz meg, és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatás 2006. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 24/2006. (III. 31.) FVM-rendelet szerint a MVH legkésőbb 2007. június 1-jéig dönt. A panaszok egyikében megfogalmazott sérelem szerint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott területalapú támogatást a panaszos nem kapta meg. Az országgyűlési biztos a panaszost arról tájékoztatta, hogy a döntéshozatalra vonatkozó határidő még nem telt el, ezért hatásköre hiányát állapította meg (OBH 1250/2007.). Szintén e tárgykörben sérelmezte beadványában a panaszos, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (MVH) a 2005. évre szóló támogatás iránti kérelemre hozott határozattal szemben előterjesztett fellebbezését még nem bírálták el. Az országgyűlési biztos arról tájékoztatta a panaszost, hogy a határozat időközben megszületett, azonban a támogatásra más

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

igénylő is jelentkezett, és amennyiben kérelmeik együttes helyesbítése nem lehetséges, bírósági eljárás keretében hozott döntéssel igazolhatja a támogatásra vonatkozó jogosultságát (OBH 3759/2007.).

A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MSzH) kompetenciájában megjelölt további tárgykörökben előterjesztett panaszok egyikében a panaszos sérelmezte a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság erdőgazdálkodási bírságot kirovó határozatát, amelyet az országgyűlési biztos a lezárult ügyészségi eljárás miatt nem vizsgálhatott (OBH 3302/2007.). Egyéb a MSzH tárgykörébe tartozó polgári jogi panaszokban (haszonbérleti szerződés felmondása, vadkár, erdőgazdálkodás) az országgyűlési biztos tájékoztatást adott a lehetséges jogi megoldásokról.

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény rendelkezései értelmében a még meglevő szövetkezeti üzletrészek a szövetkezet közgyűlésének döntésétől függően megszűntek, vagy 2007. május 1-jei hatállyal a törvényben meghatározott értékű befektetői részjeggyé, átalakított befektetői részjeggyé alakultak át. A törvény a szövetkezet közgyűlése számára lehetővé tette, hogy 2007. április 30-ig felajánlja a szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosnak a szövetkezeti üzletrész – törvényben meghatározott értékben való – befektetői részjeggyé, a nem szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosnak pedig átalakított befektetői részjeggyé való átalakítását vagy ugyaneddig a határidőig a szövetkezeti üzletrész részvényre vagy kft.-üzletrészre való cseréjét a Gt. szabályainak figyelembevételével. A szövetkezeti üzletrész megszüntetésének harmadik lehetséges módja, hogy a tulajdonos – szintén e határidőig – a szövetkezet közösségi alap javára felajánlja. A szövetkezet közgyűlése által felkínált lehetőségek közül a tulajdonosnak kell választania.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatban 2007-ben érkezett beadványokban a panaszosok a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény rendelkezéseit sérelmezték, mivel álláspontjuk szerint azok a külső üzletrész-tulajdonosok vagyoni érdekeit sértik. Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság hatáskörére hivatkozással azonban nem folytathatott vizsgálatot (OBH 1244/2007., OBH 1416/2007., OBH 1467/2007.). Más panaszosok azt sérelmezték, hogy a felszámolt mezőgazdasági szövetkezet üzletrészeseinek kárpótlására nem került sor. Az országgyűlési biztos arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a 2357/2002. (XI. 28.) Kormányhatározat 1/a pontja rendelkezik a felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont megszűnt szövetkezetekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonvesztés részleges megtérítéséről, e rendelkezés végrehajtására vonatkozó újabb jogszabály kiadásra azonban még nem került sor

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(OBH 2149/2007.). Az országgyűlési biztos – hatásköre hiányának megállapítása mellett – tájékoztatást adott a szövetkezeti üzletrészek átalakítására vonatkozó kérdésekre (OBH 2516/2007.), ugyancsak nem vizsgálhatta a szövetkezeti tagsági viszonyt érintő tagfelvételi kérelem elutasításáról szóló döntést (OBH 5355/2007.).

1.12. Kisajátítási ügyek

A beszámolási időszakban 15 a kisajátításról szóló jogszabály hatálya alá tartozó ügyben nyújtottak be panaszt a biztosokhoz. Ez a szám az elmúlt évekhez képest jelentős csökkenést mutat, aminek oka lehet, hogy az állampolgárok egyre jobban ismerik az ombudsman vizsgálati lehetőségeit, és tisztában vannak azzal, hogy a kisajátítási eljárásban felülvizsgálatra csak a bíróságon kerülhet sor.

A hozzánk fordulók általában a kisajátítási eljárás menetét sérelmezték. Új típusú sérelem, hogy a jogosultak nem a megállapodás szerinti időben kapják meg a kisajátítást pótló adás-vételi szerződésben szerepelő összeget.

Az 1997-ben végzett átfogó vizsgálat alapján készített jelentésben megfogalmazott ajánlások a kisajátításról szóló tvr. többszöri módosításával részben teljesültek. Az Országgyűlés 2007. november 5-én fogadta el a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényt, ami 2008. január 1-jén lépett hatályba. Rendelkezéseit az ezt követően indult eljárásokra kell alkalmazni.

Sajnálattal állapítottuk meg azonban azt, hogy azok a javaslatok, amelyek a fent említett módosításokkal nem kerültek be a tvr.-be, nem jelennek meg a törvényben sem, annak ellenére, hogy azokat a tárca elfogadta, és arról biztosította az országgyűlési biztost, hogy az új törvény azokat tartalmazni fogja.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.13. Közszolgáltatók

1.13.1. Áramszolgáltatók

A szabálytalan áramvételezéssel összefüggésben több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz ebben a beszámolási időszakban is. A panaszok többségét kivizsgálta a Magyar Energia Hivatal, az országgyűlési biztost is tájékoztatva a vizsgálatok eredményeiről.

A biztos OBH 1451/2004. számú jelentésében visszásságnak minősítette, hogy nincs olyan jogszabály, mely garantálná a társadalmi szervezetek előzetes véleményezési jogát az elektromos áram és a földgáz hatósági árának megállapítása során. Az igazságügyi és rendészeti minisztert felkérte, hogy tekintse át a vonatkozó jogszabályokat, kezdeményezze azok módosítását, hogy biztosítsa a fogyasztói érdekképviseletet ellátó társadalmi szervezetek előzetes véleményezését a villamos energia és a földgáz árának megállapítása során. A miniszter 2007 októberében kelt levelében nem fogadta el az ajánlást. A biztos véleménye szerint a társadalmi részérdekek megjelenítése a villamos áram és a gáz árának részben vagy egészében hatósági árként, jogalkotás formájában történő meghatározása során – figyelemmel az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB-határozatára, valamint további alkotmányos jogok és elvek érintettségére (demokratikus jogállam fogalma, szociális biztonsághoz fűződő jog, gazdasági verseny szabadsága) – megköveteli a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett véleményezési jogkörrel rendelkező szervezet létezését. Ez a követelmény a hatósági ár hhez képzésének módjától függetlenül érvényesül. Ehhez szükséges a jelentés ajánlásában megfogalmazott jogszabály-módosítás, amely megteremti az egyértelmű és megfelelő véleményezési jogosítványokat, eljárási mechanizmusokat általánosan az áram- és a gázszolgáltatás területén, különös tekintettel az ármegállapításra, figyelembe véve az Energetikai Érdekegyeztető Tanács szerepét is. A biztos mindezek alapján az ajánlását fenntartotta. A miniszter a fenntartott ajánlást alátámasztó újabb érveket elfogadta. A biztos a miniszter válaszában foglaltak alapján 2008-ban utójelentést készít.

Kiemelendő, sajátos jellegű volt az OBH 3711/2007. számú eset, amelyben egy megyei lap újságírója azért fordult a biztoshoz, mert a „dési pihenőparkban” (szociális intézménynek nem minősülő gondozást nyújtó intézmény) – ahol 15 idős és beteg ember is él – az E.ON vállalat szüneteltette a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gáz- és áramszolgáltatást. Utóbb azt is jelezte, hogy néhány nap elteltével az áramszolgáltató visszakapcsolta az áramszolgáltatást, és a gázszolgáltatás újraindításának előkészületeire is sor került, mégis kérte a vizsgálat lefolytatását. A biztos megkereste a közszolgáltatókat, és a beszerzett adatok alapján megállapította, hogy mind az áramszolgáltató, mind a gázszolgáltató jogszerűen járt el. A problémát jelentő kérdések felmerülését nem az ő eljárásuk vagy mulasztásuk okozta. Tekintetbe véve azt is, hogy az érintett település polgármesterével együttműködve a közszolgáltatóknak sikerült áthidaló megoldást találni a közszolgáltatások biztosítására. A közszolgáltatók teljesítették azt a polgári jog alapelvet, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ez az elv érvényes a közüzemi (közszolgáltatási) szerződés megkötésének esetére is, ugyanis a közüzemi szerződés polgári jogi szerződés, a felek között polgári jogi jogviszony jön létre annak ellenére, hogy számos szerződéses kikötést jogszabá-lyok szabnak meg, illetve általános szerződési feltételek alkalmazására is sor kerül. Mindezek alapján a biztos az eljárását lezárta, intézkedést nem tett, a dégi pihenőpark fenntartóját és az ingatlan tulajdonosát azonban felkérte, hogy törekedjenek a helyzet rendezésére, a szolgáltatás kikapcsolására ne kerüljön ismét sor. Támogassák az egyéni mérés lehetőségének kialakítását, ha az segíti elő a közszolgáltatások zavartalan biztosítását. Jelezte, hogy – szükség esetén – újabb vizsgálatot végez az ügyben.

Az OBH 3125/2003. számú ügyben – amely már a 2006. évről szóló beszámolóban is szerepelt – 2007-ben további fejlemények történtek. A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos több alkalommal is véleményezte a kisajátításról szóló törvény tervezetét, és kifogásolta, hogy az OBH 3125/2003. számú jelentésben felvetett szabályozandó kártalanítási igényről a tervezet nem tartalmaz szabályokat, és erről a villamosenergiatörvény módosításával sem rendelkezik a jogalkotó.

Az új kisajátítási törvény, a 2007. évi CXXIII. törvény 2. § o) pontja szerint a kisajátítási célok között szerepel az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát korlátozó vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése. E törvény 5. § (3) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa is kérheti a kisajátítást a létesítmény használatbavételi engedélye végrehajthatóvá válásától számított két évig. E feltételek között nem szerepelnek a korábban létesült közcélú hálózat miatti igények. Ezekről a villamos energiáról szóló új 2007. évi LXXXVI. törvény tartalmaz rendelkezéseket a 172. és a 173. §-okban, ugyanis a jogszabály kizárja a kártalanítási igényt a korábban létesített köz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

célú vezetékek esetében. A vezetékjog megállapítása, illetőleg annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többletjogokat és kötelezettségeket nem keletkeztet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem. Ha a hálózati engedélyes az előmunkálati jog, a vezetékjog és a használati jog gyakorlása során jogtalanul kárt okoz, a Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény) kártérítésre vonatkozó szabályai szerint tartozik felelősséggel. Az új szabályozás egyértelművé tette, hogy azok a tulajdonosok, akik olyan ingatlant szereztek (kárpótlási árverés, földkiadás útján vagy más módon), melyeken korábban közcélú elektromos vezetéket létesítettek, nem tarthatnak igényt kártalanításra a vezetékjog utólagos megállapítása, illetve ennek az ingatlan-nyilvántartásba való feljegyzése esetén. Az országgyűlési biztos az új szabályozást – tekintve, hogy a jövőben a tulajdonos is kérheti a kisajátítást az ingatlan rendeltetésszerű használatát korlátozó vagy megszüntető közérdekű használati jog miatt – tudomásul vette.

Az árampiac liberalizációját megteremtő jogi szabályozási folyamat keretében fogadta el az Országgyűlés az említett 2007. évi LXXXVI. törvényt a villamos energiáról. E jogszabályhoz kapcsolódva több további jogszabály megalkotására került sor a jogforrási hierarchia különböző szintjein. Az új jogi háttér számos újdonságot hoz magával, így például átalakul az árképzés módja, a számlázással, méréssel kapcsolatos fogyasztói panaszok kivizsgálása pedig a Magyar Energia Hivataltól a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz kerül át. Az új jogi szabályozás alapvető célja – az európai uniós jogharmonizációs kötelezettségnek megfelelően – a liberalizált árampiac megteremtése.

Az áramszolgáltatás területén bevezetett új szabályozási rendszer működését az országgyűlési biztos figyelemmel kívánja kísérni a benyújtott panaszbeadványokra is tekintettel. Bizonyos idő elteltével szükséges lehet megvizsgálni az áramszolgáltatók új jogszabályok alapján kialakított gyakorlatát, különösen abból a szempontból, hogy érvényesülnek-e azok az alapelvek, amelyek biztosítják a fogyasztók megkülönböztetések nélküli kezelését, az egyenlő hozzáférést, a természetes személy fogyasztók emberi méltóságának tiszteletben tartását, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

Összességében megállapítható, hogy a beszámolási időszakban a tipikusnak tekinthető (számlázási, díjfizetési és szabálytalan áramvételezéssel összefüggő) ügyek voltak többségben. Ezek közül emelkedtek ki az említett sajátos jellegű esetek, melyek közül különösen a civil szervezetek jogszabály-véleményezési, véleménynyilvánítási jogával kapcsolatos vizsgálat fontos, mivel a biztos által megfogalmazott álláspontnak az adott ügyön túlmutató, elvi jelentősége van.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.13.2.
Gázszolgáltatók

Az országgyűlési biztosokhoz az előző évekhez viszonyítva is jelentős számú – 107 – panaszos fordult segítséget kérve a részére közszolgáltatást nyújtó gázszolgáltató társaságok sérelmesnek tartott eljárása miatt.

A panaszok átfogják a gázszolgáltatás szinte valamennyi területét, általánosságban megállapítható, hogy legtöbb esetben a sérelmek legnagyobb részét a számlázással összefüggő panaszok tették ki.

Az év elején a biztoshoz forduló panaszosok sok esetben vitatták az elszámolási mód megváltoztatását. Kifogásolták, hogy a szolgáltatók „önkényesen" tértek át a gázfogyasztás éves elszámolási módjára, és ezzel kapcsolatosan a fogyasztókat nem kellőképpen tájékoztatták, illetve nem volt lehetőségük a fogyasztással arányos szolgáltatási díj megfizetésének (diktálásos alapon történő) módját továbbra is fenntartani. A biztos a szolgáltató által bevezetett eljárás részleteiről és a továbbra is fennálló elszámolási mód választás lehetőségéről, annak igénybevételi módjáról széles körű, a panaszos számára is megnyugtató tájékoztatást nyújtott.

A panaszok kisebb hányada érintette a fogyasztásért fizetendő ár megállapításának módját, a fogyasztók szerint vitatható a társaságok azon gyakorlata, miszerint a fűtéshez felhasznált mennyiséget nem az elfogyasztott gáz mennyiségének (m3), hanem a hőmennyiségnek a figyelembevételével állapítják meg. A biztos ez esetben is a számla értékének megállapítását szabályozó jogi normák előírásainak ismertetésével tájékoztatta a panaszosokat.

Többen kifogásolták a társaságok által alkalmazott szankciókat, például a számla értékének a szolgáltató általi helytelen megállapítása, a hitelesített mérőóra megrongálódása esetén a szolgáltató által kezdeményezett eljárás miatt, vagy a szolgáltatásért való nem fizetés miatt a szolgáltatásból való kikapcsolás jogosságát sérelmezve. E panaszok az eljárás olyan szakaszában érkeztek a biztoshoz, amely során a panaszosok a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki, például az érintett közszolgáltatónál sem éltek kifogással, ezért a jogi lehetőségek ismertetése mellett e panaszok egyedi vizsgálatát elutasította, vagy a földgázellátásról szóló törvény értelmében a számlázással, méréssel kapcsolatos panaszok nagy részével kapcsolatban a hatáskörrel rendelkező Magyar Energia Hivatal vizsgálatának lefolytatását kérte. Olyan panaszos is próbált segítséget kérni, akinek tartozását a bíróság fizetési meghagyásban megállapította, és ennek ellenére sem tartotta elfogadhatónak a szolgáltató követelését, bírósági döntés felülvizsgálatára azonban a biztosnak nincs lehetősége.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A számla kiállításával kapcsolatos kérdéskör másik nagy csoportját kitevő panaszok a 2007-ben bevezetésre került energia-ártámogatással kapcsolatosak. Az ártámogatásra egy több személy és szerv által folytatott eljárás végén juthat hozzá az arra jogosult fogyasztó. Tekintettel arra, hogy ez az eljárás három, esetleg négy résztvevő együttműködését is igényli, ezért sok esetben fordult elő az eljárás elhúzódása a késedelmes támogatáshoz való hozzájutásra, különösen a társasházak esetében. A támogatásra jogosult fogyasztók azonban sok esetben az eljárás utolsó fázisában megjelenő gázszolgáltatóval szemben éltek panasszal. A jellemző probléma ezzel szemben már az igénylőlap helytelen, hibás adatokat tartalmazó benyújtásánál jelenik meg, elsősorban a helytelen adatok, például rossz tulajdoni hányadok megadása miatt. Ennek során a Magyar Államkincstár a megadott adatok miatt gyakori hiánypótlásokkal, többszöri határozatmódosításokkal képes az ártámogatás megállapításáról döntést hozni. Ezt követően döntését elektronikusan megküldi a szolgáltatónak is, amely a számla kiállításánál figyelembe veszi a támogatás mértékét. Előfordult, hogy állami bérlakások üzemeltetésével foglalkozó állami szerv nevének megváltozása miatt azonban a gázszolgáltató csak a biztos megkeresése alapján tette lehetővé a jogosultak számára az ártámogatást. A panaszok egy másik része akkor keletkezik, amikor a társasház részére megküldött számlában a közös képviselő az ártámogatás fogyasztóra eső mértékének megállapítására nem fordít figyelmet. A biztos a panaszosok igényérvényesítési lehetőségeinek módjára hívta fel a figyelmet.

E problémakör keretében az év vége felé sokasodtak meg azok a beadványok, amelyek az energiatámogatás igénybevétele alatt az APEH vagy a kincstár ellenőrzésének jogosságát kifogásolták, elsősorban az eljárás során a hatóságok részéről kért adatok tartalmát sérelmezve. A biztos az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte.

Az év során a panaszok szinte valamennyi gázszolgáltatást végző gazdasági társaságot érintették, a legtöbb panasz a Tigáz Zrt. és a Fővárosi Gázművek működési területéről érkezett.

1.13.3.
Telefonszolgáltatók

Az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre az egyetemes elektronikus szolgáltatásokra terjed ki. A mobiltelefon-szolgáltatók eljárása az egyetemes szolgáltatás fogalma alapján nem tekinthető közszolgáltatásnak, ezért az ilyen panaszok vizsgálatára nincs jogi lehetőségünk.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A beszámolási időszakban új típusú panaszként jelentek meg a szerződéskötés körülményeivel kapcsolatos beadványok. A biztoshoz fordulók azt sérelmezték, hogy a szolgáltatók olyan szerződésre hivatkoznak, amelyeket ők mint fogyasztók meg sem kötöttek. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény értelmében a felek az előfizetői szerződést írásban, szóban vagy ráutaló magatartással – így különösen az előfizetői szolgáltatás igénybevételével – köthetik meg. A szolgáltatók bevett gyakorlata, hogy szolgáltatásaik értékesítésére üzletkötőket alkalmaznak. A szerződéskötés üzleten kívül (például a fogyasztó lakásán) vagy távollevők között (például telefonon) is megtörténhet. Telefonos megkeresés esetén a szóban elhangzottak is megalapozhatják a szerződéskötést. A jogszabályok értelmében a fogyasztó nyolc munkanapon belül indokolás nélkül elállhat a szerződéstől, amely lehetőségről a szolgáltatónak a fogyasztót tájékoztatni kell. A távollevők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet szerint a tájékoztatás elmaradásakor elállási jogát az előfizető három hónapon belül gyakorolhatja, míg a 370/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet értelmében üzleten kívül kötött szerződés esetén a jogkövetkezmény szigorúbb, a szerződés semmis. Amennyiben a fogyasztó azt állítja, hogy nem írt alá szerződést (a szerződésen lévő aláírás nem tőle származik), rendőrségi feljelentést tehet. Annak megállapítása, hogy a fogyasztó a telefonos megkeresés alapján megrendelte-e a szolgáltatást, a hangfelvétel alapján lehetséges. A fogyasztó jogosult megismerni a beszélgetésről készült felvételt.

A korábbi évekhez hasonlóan többen kifogásolták, hogy a szolgáltatók képviselői által ajánlott és elfogadott díjcsomag nem vált be, a határozott idejű szerződés meghatározott időpont előtti felmondása viszont csak jelentős összeg megfizetése ellenében lehetséges. A határozott idejű szerződés lényege, hogy az ügyfél bizonyos kedvezmények fejében a megadott időtartamra elkötelezi magát az adott szolgáltatás mellett. A határozott idejű szerződés meghatározott időpont előtti felbontását a szolgáltatók büntetik. Felmerül, hogy megfelelően tájékoztatják-e az ügyfeleket, amit utólag már nehéz vizsgálni, a szolgáltató ráadásul hivatkozhat arra, hogy ügyfele a szerződés aláírásával a feltételeket elfogadta. A későbbi vitás helyzetek és az esetenként jelentős összegű fizetési kötelezettség elkerülése érdekében az országgyűlési biztos azt ajánlja, hogy az ügyfelek kellő körültekintéssel, az előnyök és hátrányok alapos mérlegelésével, a feltételeket tanulmányozva járjanak el, hiszen senki és semmi nem kötelezi a fogyasztót, hogy a szerződést azon nyomban aláírja.

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerint ha a felek az előfizetői szerződést írásban kötik meg, a szolgáltató a szerződéskötéskor köteles

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

átadni az előfizetőnek az egyedi előfizetői szerződést és az Általános Szerződési Feltételek kivonatát, amelynek tartalmát jogszabály írja elő. Egy vizsgálat során észleltük, hogy az egyik szolgáltató előfizetői szerződésének hátoldalán található ÁSZF kivonat teljes egészében rendkívül apró betűs, olvasása rosszabbul látó személyeknek nehéz, de a jó látásúak számára is megterhelő. A szolgáltató formálisan eleget tesz törvényben foglalt kötelezettségének, hiszen az előfizető rendelkezésére bocsátja a kivonatot, ugyanakkor a tisztességes eljárás megköveteli, hogy a kivonatnak a tájékoztatásban betöltött fontos szerepére tekintettel nemcsak tartalmában megfelelőnek, hanem olvashatónak, valamennyi előfizető számára használhatónak is kell lennie, mert csak így alkalmas funkciójának betöltésére, azaz az előfizető tájékoztatására, még akkor is, ha ezzel több lapból fog állni. A Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökét arra kértük, hogy e szempont alapján vizsgálja meg a szolgáltató ÁSZF kivonatának megfelelőségét. A hírközlési hatóság elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy konkrét jogszabályi előírások hiányában nem rendelkezik olyan hatáskörrel, amely alapján a kivonat formai, alaki kialakítását vizsgálhatná. Jelenleg csak arra van felhatalmazása, hogy javaslatot tegyen a szolgáltatónak, azonban a hatékonyabb fellépés érdekében megvizsgálja a jogszabály módosítás kezdeményezésének lehetőségét.

1.13.4.
Mobil-tornyok

Az elmúlt évekhez hasonlóan 2007-ben is több, a mobiltelefon-hálózatok működését érintő beadvány érkezett a biztosokhoz. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a bázisállomásokat a lakóhelyük közelében helyezték el, ezzel egyidejűleg a kibocsátott sugárzás egészségre gyakorolt hatása miatti félelmüknek adtak hangot. Egyesek azt is felvetették, hogy a bázisállomás közelsége miatt ingatlanuk értéke jelentősen csökkent.

A mobil technológia terjedését az adótornyok árnyékában élő lakosság egy része növekvő aggodalommal figyeli. Időről időre felbukkannak ugyanis olyan hírek, amelyek szerint a nem ionizáló sugárzás hosszú távon megbetegedéseket okozhat, illetve növeli bizonyos egészségi problémák, betegségek kialakulásának a kockázatát. Sokan ezért, annak ellenére veszélyben érzik az egészségüket, hogy egyelőre nincs bizonyíték arra, hogy a mobiltelefonok rendszeres használatának, illetve a tornyok közelségének (határérték alatti, ámde folyamatos sugárzásnak) egészségkárosító hatása lenne. Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy annak egyértelmű, tudo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mányos cáfolatára sem került eddig sor, hogy az adótornyok közelében élők, illetve a mobiltelefont használók egészségét hosszútávon nem befolyásolja, károsítja a sugárzás.

Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel, a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben, értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-ait.

1.13.5.
Távfűtés

Az országgyűlési biztoshoz 2007-ben benyújtott panaszokban az állampolgárok és fogyasztói érdekképviseleti szervezetek egyaránt a távfűtés szolgáltatás magas díját panaszolták. Különösen a 2007. január 1-jétől hatályba lépő díjrendeletekkel megállapított szolgáltatási díjat, és az alapdíj emelkedését kifogásolták. Ekkor lépett ugyanis hatályba az új gázár-támogatási rendszer, és a megszűnő alanyi jogú gázártámogatást jelentős távhőszolgáltatási díjemelés követte.

A költségmegosztó készülékekkel rendelkező épületek lakói a FŐTÁV Zrt. visszamenőleges elszámolási kötelezettségének megszűnését is sérelmezték, továbbá hiányolták a jogszabály olyan rendelkezését, mely a kedvezőtlen fekvésű lakások nagyobb hőigényét ellensúlyozó korrekciós tényezők alkalmazását kötelezővé teszi. Az utólagos elszámolással kapcsolatos probléma még a vizsgálat ideje alatt megoldódott azzal, hogy a fogyasztói érdekképviseletek szervezetei és a FŐTÁV Zrt. vezérigazgatója megállapodott ennek visszaállításáról.

Közösen kidolgozták azt a – távhőszolgáltató és felhasználó között kötendő – szerződéstervezetet, melynek alapján a felhasználó díjmentesen kérheti az utólagos elszámolást 2007. január 1-jétől visszamenőleg.

A magas szolgáltatási árat tekintve az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, mely – főként a FŐTÁV Zrt. adatai alapján, mivel a legtöbb panasz a fővárosból érkezett – arra irányult, hogy miként csökkenthetők a távfűtés költségei, és az miként tehető versenyképessé az egyéb fűtési módozatokkal (például gázfűtéssel) szemben.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárta, hogy a hatékonyabb működésén túl olyan intézkedések is szükségesek, amelyek e szolgáltatás fenntartásához kedvezőbb nemzeti energiapolitikát, ezen belül kedvezőbb földgáztarifa-rendszert alakítanak ki. Ennek érdekében felkérte a gazdasá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gi és közlekedési minisztert a nagyfogyasztói földgázár kialakítására, és intézkedésre az épületek hőszigetelésének és fűtési rendszerének felújítása érdekében. Javasolta továbbá a távfűtésről szóló jogszabályok olyan módosítását, mely a fűtési költségosztóval rendelkező lakóépületek esetében kötelezővé teszi az egységes szempontú korrekciós tényező alkalmazását. A pénzügyminiszternek javasolta, hogy a távfűtés-szolgáltatással összefüggő áfa-kötelezettséget kedvezőbben állapítsa meg. A környezetvédelmi és vízügyi minisztert ajánlásai támogatására kérte.

A pénzügyminiszter a biztos fenntartott ajánlása ellenére sem változtatott azon az álláspontján, hogy a távfűtés-szolgáltatás területén az áfa-kulcs mérséklése az uniós szabályok és a költségvetési egyensúly biztosítása miatt nem lehetséges. A gazdasági miniszter arról tájékoztatott, hogy a Magyar Energia Hivatal a földgáz közüzemi díjainak megállapításairól szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM-rendelet módosításával összefüggésben megvizsgálta a nagyfogyasztói gázár-kategória bevezetésének lehetőségét. A javaslatot a távhőszolgáltatók bevonásával történő szakértői egyeztetések érdekében rövidesen megküldik a minisztériumnak. A koncepció véglegesítésére 2008. március végéig sor kerül. A kedvezőtlen fekvésű lakások magasabb hőfelhasználásának, illetve magasabb költségeinek enyhítésére szolgáló korrekciós tényezők kötelező alkalmazásával a gazdasági miniszter a fenntartott ajánlás ellenére sem értett egyet. Ennek műszaki akadálya, hogy jelenleg még nem kötelező a lakások energetikai minősítése, és bármely más szempont alapján történő korrekció szubjektív elemeket hordozna. A Távfűtési Közüzemi Szabályzat (TKSZ) 19.3. pontja – a felhasználó (fogyasztói közösség) döntése alapján – lehetővé teszi a különböző fekvésű lakások hőveszteség-különbségeiből adódó többletköltség mérséklését, illetve azt, hogy a fűtési hőmennyiség díjának egy része légtérfogat-arányosan, a fennmaradó része a költségosztók kiértékelése alapján kerüljön az épületrészek (lakások) között megosztásra. A fogyasztói közösségek a társasház vagy lakásszövetkezet szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhetnek a költségelszámolás mikéntjéről.

A távfűtés magas díjának mérséklését célzó eddigi fővárosi önkormányzati és kormányzati intézkedéseket értékelve a biztos megállapította, hogy kedvező fejleménynek tekinthető a fővárosi távhő-szolgáltatási díjszerkezet megváltozása. 2008. január 1-jétől az alapdíj csökkent, a fogyasztástól függő hődíj pedig emelkedett. Eddig az átlagos hőfogyasztású háztartás éves távhőköltségében az alapdíj 48 %-ot, a hődíj 52%-ot tett ki. Január 1-jétől követően – az átlagos fogyasztás mellett, éves szinten – az alapdíj 35%-ra, a hődíj 65 %-ra módosult. A módosított alapdíj-hődíj előnye, hogy a fo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyasztók számára alacsonyabb alapdíj-fizetési terhet jelent, a nyári hónapokban a számla alacsonyabb összegű lesz. A magasabb hődíj pedig növeli a fogyasztók érdekeltségét az energia megtakarításban.

A FŐTÁV Zrt. által 2008-ban bevezetendő Ökoprogram megvalósulásához a Kormány a Panel Program keretében támogatást biztosít. Ez lehetővé teszi, hogy a lakások egyedi fűtésszabályozásának és költségosztásának kiépítéséhez a fogyasztói közösségek állami támogatást kapjanak. A fogyasztók a szabályozással a FŐTÁV Zrt. számításai szerint 15%-kal tudják mérsékelni a fűtésre felhasznált energia költségét. A nagyfogyasztói gázár bevezetése tovább csökkentheti a lakosság távhőszolgáltatással kapcsolatos költségeit.

A fentiekre tekintettel a pénzügyminiszter és a gazdasági miniszter válaszát az országgyűlési biztos tudomásul vette. A pénzügyminisztert arra kérte, hogy a tervezett adóreform kapcsán legyen figyelemmel a jelentésben megfogalmazott – az áfa-kulcs mérséklésére vonatkozó – javaslatra.

Ismétlődő panaszok esetén az országgyűlési biztos fontolóra veszi utóvizsgálat keretében az eddigi intézkedéseknek a távhő-szolgáltatási díjra gyakorolt hatásának vizsgálatát, illetve a korrekciós tényezők alkalmazásával kapcsolatban a társasházakról és a lakásszövetkezetekről szóló törvényben a korrekciós tényezőkkel korrigált költségviselésre vonatkozó szabályok beépítésének lehetőségét (OBH 2151/2007.).

1.13.6.
Temetkezés

A panaszok tárgya mind az önkormányzatok temetőfenntartó tevékenységével, a temető üzemeltetőinek eljárásával kapcsolatosak.

Az ombudsman vizsgálatot folytatott Hernádnémetiben, ahol a vizsgálat során arra derült fény, hogy a településen csak felekezeti temető működik, és az önkormányzat nem látja el törvényes kötelezettségét a köztemető fenntartásával kapcsolatban. Feltártuk, hogy a felekezeti temetőben nem az előnyben részesítés elvét alkalmazták a felekezet tagjai esetében, hanem a hátrányos megkülönböztetést a más vallásúakkal szemben (OBH 4361/2006.). Egy további panaszos beadványa alapján is megállapította, hogy a jegyző nagyobb gondot fordítva lássa el ellenőrzési kötelezettségének betartását, mert Budakesziben a temetőt üzemeltető vállalkozó nem tartotta be a rá vonatkozó nyilvántartási kötelezettséget, és illetéktelen személy nyilatkozatát fogadta el az exhumáláshoz és az újratemetéshez (OBH 3810/2006.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Vizsgálatot folytatott az ombudsman egy tíz évvel korábban született, és még a születése napján elhunyt gyermek és temetési körülményeiről információval nem rendelkező hozzátartozók panaszától elvonatkoztatva napjaink szabályozásáról, hogy a jelenlegi szabályozási környezet elégséges biztonságot nyújt-e, hogy hasonló eset ne fordulhasson elő (OBH 5444/ 2006.).

Egy temetkezési szolgáltató is fordult beadvánnyal a biztoshoz, mert a jegyző a szolgáltató telepengedélyezési kérelmét részben elutasította, mivel telephelye a 2005-ben módosított szabályokban megállapított védőtávolságon belül helyezkedett el. A biztos megkeresése során az önkormányzati és területfejlesztési miniszter egy országos felmérés elvégzését tartja fontosnak, amelynek eredményétől függően lehetőség nyílhat a sérelmezett jogszabály szükséges felülvizsgálatára is.

1.14.
Külföldiek panaszai és állampolgársági ügyek

1.14.1.
Állampolgársági ügyek

Az Országgyűlés egyik alelnöke magyar állampolgárként született, de az állampolgárságtól önkényesen megfosztott személyek, valamint leszármazottjaik magyar állampolgárságának visszaállítása, továbbá az egykori vagyonelkobzások ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte, hogy Magyarország még ma sem tartja, tartatja be az állampolgárságtól történő megfosztást tilalmazó nemzetközi emberi jogi egyezményeket, ezért az országgyűlési biztos intézkedését kezdeményezte. A panasz hátterét a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény képezi, amelynek alapján a kormány – a belügyminiszter előterjesztésére – megfoszthatta magyar állampolgárságától azt, „aki az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával" külföldre távozott. Az említett jogszabályhely értelmében az állampolgárságától az említett okból megfosztott személytől a vagyonát is el kellett kobozni. Az állampolgárságtól megfosztó határozatot – ami a vagyonelkobzást is magában foglalta – a Magyar Közlönyben kellett közzé tenni, a döntés a határozat közzétételének napján vált hatályossá. A vagyonelkobzásra a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása és vagyonuk elkobzása tárgyában hozott 1948. évi XXVI. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országgyűlési biztos felhívta az alelnök figyelmét arra, hogy Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993. június 1-jén elfogadta a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt (Áptv.), ami 1993. október 1-jén lépett hatályba. Az Áptv. 21. § (1) bekezdése értelmében a magyar állampolgárságtól az „1947. évi X. törvény és az 1948. évi XXVI. törvény, a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény, illetve az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény" alapján megfosztott személy „a Magyar Köztársaság Elnökéhez címzett személyes, írásbeli nyilatkozatával a nyilatkozattétel napjától a magyar állampolgárságot megszerzi". Az országgyűlési biztosokhoz eddigi működésük során olyan panasz még nem érkezett, amelynek előterjesztője azt kifogásolta volna, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti szándéka kinyilvánítását követően azt ne kapta volna vissza. A magyar állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény (2) bekezdése mind a magyar állampolgárságtól való megfosztását, mind az őt súlytó vagyonelkobzás jogalapját képező 1948. évi LX. törvényt, illetve az annak végrehajtását szabályozó 1948. évi XXVI. törvényt – 1957. október 1-jén – hatályon kívül helyezte. Az említett jogszabályok hatályon kívül helyezésével megszűnt annak jogi lehetősége, hogy az állampolgárságuktól megfosztott személyek esetleges hazatelepülése esetén a vagyonuk elkobzását elrendelő minisztertanácsi határozatot a Magyar Köztársaság bármely hatósága foganatosítsa. A Magyar Köztársaság a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 2. § (1) bekezdés

c) pontja alapján – igényük bejelentését követően – vagyoni kárpótlást nyújtott azoknak, akiket a magyar állampolgárságtól való megfosztással összefüggésben ért sérelem. Az 1991. évi XXV. törvény 1. számú mellékletének 25., illetve 28. pontjai értelmében kárpótlásra voltak jogosultak azok, akik az 1948. évi XXVI. tv., illetve az 1948. évi LX. tv. alkalmazásával összefüggésben szenvedtek sérelmet. Eddigi működésünk során az országgyűlési biztosokhoz olyan beadvány sem érkezett, amely a magyar állampolgárságtól való megfosztással együtt járó vagyonelkobzások – 1989. október 23-át követően foganatosított – végrehajtását jelezte volna. Az Alkotmány 69. § (1) bekezdése értelmében a „Magyar Köztársaságban senkit sem lehet a magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani". Az idézett alkotmányos rendelkezés következetes végrehajtását mind az Alkotmánybíróság, mind az országgyűlési biztosok folyamatosan figyelemmel kísérik. Miután a hatályos magyar jog az állampolgárságtól való megfosztásnak még a lehetősé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gét sem ismeri, annak alkalmazásától egyetlen honfitársunknak sem kell tartania.

A válasz kézhezvételét követően alelnök úr újabb levélben fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben azt kifogásolta, hogy miután a magyar állampolgárságuktól önkényesen megfosztott személyek külföldön született gyermekei a születésükkel nem szerezhettek magyar állampolgárságot, a visszatelepülő szüleikkel nem jöhetnek Magyarországra, nem vállalhatnak munkát, és az állampolgári jogon alapuló társadalmi ellátásokból sem részesülhetnek. További problémát okoz, hogy a hazájukat elhagyó, magyar állampolgárságuktól megfosztott honfitársainkat olyan államok fogadták be, amelyek a meglévő többes állampolgárságot tolerálják, azt azonban nem engedélyezik, hogy az általuk befogadott személyek újabb állampolgárságot szerezzenek. Válaszában az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése értelmében az „állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen". Az országgyűlési biztosok kizárólag a Magyar Köztársaság hatóságainak, a hazai jogrendszer részét képező normák alkalmazásával összefüggő tevékenységének alkotmányosságát vizsgálhatják. A magyar alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelynek alapján bármely külföldi állampolgárnak, köztük a magyar állampolgárságuktól megfosztott személyek külföldön született gyermekének vagy más leszármazójának alapvető joga volna arra, hogy magyar állampolgárságot szerezzen. Alkotmányos jog hiányában, az országgyűlési biztosnak sincs lehetősége arra, hogy a beadványban kifogásolt problémák orvoslása érdekében intézkedéseket kezdeményezzen. Az állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket kizárólag az Országgyűlés jogosult törvényben szabályozni. Az alelnök által felvetett problémák egy részét az Országgyűlés olyan törvény megalkotásával orvosolhatná, amely nem kizárólag a magyar állampolgárságuktól megfosztott személyek, hanem gyermekeik, illetve más leszármazóik számára is alanyi jogon biztosítaná a magyar állampolgárság megszerzését. Ez a törvény lehetőséget teremtene az országgyűlési biztos számára, hogy annak végrehajtását figyelemmel kísérje, tapasztalatairól az Országgyűlést tájékoztassa, és az esetleges alkotmányos joggal összefüggő visszásságok esetén a sérelmet szenvedő személyek védelmét ellássa. Megfelelő tartalmú törvényi rendelkezések hiányában az országgyűlési biztos nem tehet semmit (OBH 1066/2007.).

Egy panaszos a magyar állampolgárságukat távolléttel elvesztett személyek, illetve leszármazottaik ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

panaszos magyar állampolgár dédszülei és nagyapja 1926. augusztus 29-én hagyták el Magyarországot, és kivándoroltak Argentínába. Az említett időpontban hatályos, a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvény 31. §-a értelmében elvesztette a magyar állampolgárságát az a személy, aki tíz évig, megszakítás nélkül Magyarország határain kívül tartózkodott. A távollét idejét megszakította, ha az érintett személy a magyar állampolgárság fenntartása iránti igényét valamelyik magyar konzuli hivatalnál bejelentette, esetleg új útlevelet vagy állampolgársági bizonyítványt kért. A panaszos dédszülei 1940. augusztus 31-én, a Buenos Airesben működő magyar konzulnál jelezték, hogy a magyar állampolgárságukat – a gyermekükre kiterjedően – fenn kívánják tartani. A nyilatkozat elfogadása ügyében indult eljárás során a Magyar Királyi Belügyminisztérium megállapította, hogy az érvénytelen, ugyanis a család magyar állampolgársága 1939. szeptember 1-jén megszűnt. Az országgyűlési biztosok vizsgálati lehetősége az 1989. évi XXXI. törvény hatályba lépését, vagyis az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Ezért az országgyűlési biztos a Magyar Királyi Belügyminisztériumnak a panaszos dédszülei, valamint a nagyapja magyar állampolgársága megszűnésének ügyében hozott döntését – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatta. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy akár ő, akár a család más tagja Magyarországra történő visszatelepedése esetén – honosítással – szerezhet magyar állampolgárságot (OBH 3206/2005.).

A korábbi évekhez hasonlóan, a beszámolási időszakban is találkoztunk olyan beadvánnyal, amelyben az országban élő, külföldi állampolgárságú panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert az anyakönyvvezető a Magyarországon született gyermeküket nem magyar állampolgárként regisztrálta. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszosokat, hogy a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LIX. törvény értelmében születésénél fogva magyar állampolgárrá válik a magyar állampolgár gyermeke, függetlenül attól, hogy a születés Magyarországon vagy az ország területén kívül történt. Tekintettel arra, hogy a születéskor egyik szülő sem volt magyar állampolgár, a gyermekek annak ellenére sem szereztek meg a magyar állampolgárságot, hogy a szülés a Magyar Köztársaság területén történt (OBH 4799/2005., OBH 4252/2006.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.14.2.
Idegenrendészeti és menekültügyek

A beszámolási időszakban vizsgált panaszok többsége az idegenrendészeti hatóságnak a külföldi állampolgárok magyarországi beutazása, illetve tartózkodása iránti kérelmének elutasítását sérelmezte. A panaszok egy részét azonban nem a külföldiek, hanem magyar állampolgár hozzátartozóik terjesztették elő. Így történt annak a magyar állampolgárnak az esetében is, aki a thaiföldi állampolgárságú menyasszonya látogatási célú vízumkérelmének elutasítása miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. A panaszos sérelmezte, hogy az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) a vízumkérelem elutasításakor az általa kiállított és a hatóság által záradékolt meghívólevelet figyelmen kívül hagyta. A vizsgálat adatai szerint a thaiföldi állampolgár látogatási célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő a Magyar Köztársaság bangkoki külképviseletén, amelyhez a panaszos által kiállított és az idegenrendészeti hatóság által záradékolt meghívólevelet is csatolta. A thaiföldi állampolgár a konzuli tisztviselőnek elmondta, hogy a 2003/2004. évi tanévet diákként Magyarországon töltötte, ekkor ismerkedett meg a panaszossal, őt kívánja meglátogatni, továbbá jelezte, hogy magyarországi tanulmányi ösztöndíjkérelmének elbírálása folyamatban van. A Hivatal a vízumkérelmet elutasította. Az elutasítás indokolása szerint egyrészt a panaszos a meghívólevél záradékolása iránti kérelméhez sem APEH-jövedelemigazolást, sem munkáltatói keresetigazolást nem csatolt, így az a thaiföldi állampolgár magyarországi megélhetését biztosító anyagi fedezet hiteles igazolásaként nem fogadható el; másrészt a thaiföldi állampolgár „látogató célú tartózkodási vízumkérelme nem időszerű, hiszen ezzel a vízummal tanulmányokat folytatni nem lehetséges”.

Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy a hatályos idegenrendészeti szabályozás szerint lehetőség van arra, hogy természetes, illetve egyes jogi személyek – a jogszabályban előírt formanyomtatványon – meghívólevelet állítsanak ki, amelyben kötelezettséget vállalnak arra, hogy a külföldi számára a magyarországi tartózkodása alatt szállást biztosítanak, eltartásáról gondoskodnak, továbbá egészségügyi ellátásának, valamint kiutazásának költségeit fedezik. A meghívólevél záradékolásával az idegenrendészeti hatóság igazolja, hogy annak kiállítója, a külföldi vendégül látásához szükséges jogszabályi előírásokat teljesíteni tudja. A hatósági záradékkal ellátott meghívólevél – annak érvényességi ideje alatt – jogerős közigazgatási határozatnak minősül, a meghívólevélben vállalt kötelezettségei

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

teljesítéséért a panaszos polgári jogi felelősséggel tartozott. Abból a tényből, miszerint a thaiföldi állampolgár ösztöndíjkérelme a látogatási célú vízumkérelmének előterjesztésekor elbírálás alatt állt, nem következett, hogy Magyarországon a látogatási célú vízum birtokában kívánt volna felsőfokú tanulmányokat folytatni. Miután a thaiföldi állampolgár vízumkérelme előterjesztésekor úgy nyilatkozott, hogy látogatás céljából kíván a Magyar Köztársaságba utazni, továbbá a panaszos által kiállított és a hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet is bemutatta, a Hivatal eljáró munkatársának mindössze azt kellett volna vizsgálnia, hogy a látogatási célú tartózkodási vízum kiadási feltételeinek megfelel-e. A Hivatal azzal, hogy a thaiföldi állampolgár által bemutatott érvényes meghívólevelet, annak formális visszavonása, illetve megsemmisítése nélkül hagyta figyelmen kívül, megakadályozta, hogy a panaszos a jogorvoslathoz való alkotmányos jogát gyakorolja. Az országgyűlési biztosnak a vizsgálat során küldött megkeresésére a Hivatal a thaiföldi állampolgár vízumkérelme elutasításának körülményeit felülvizsgálta, és az elutasító határozatot saját hatáskörében visszavonta, továbbá a látogató célú tartózkodási vízumot kiadta. Miután a Hivatal a panaszos sérelmét hivatalból orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben sem ajánlást, sem kezdeményezést nem tett (OBH 4139/2006.).

A beszámolási időszakban több olyan esettel is találkoztunk, amikor a hazánkban élő külföldi magyar állampolgárságú házastársa fordul az országgyűlési biztoshoz. Ilyen volt annak a panaszosnak az esete, aki férje és kiskorú gyermekének apja családegyesítési célú tartózkodási vízum iránt kérelme teljesítése ügyében kérte az országgyűlési biztos segítségét. A panaszos férje 2000. év augusztus hónapban magát Sierra Leone-i állampolgárnak valló személyként, embercsempész közreműködésével érkezett Magyarországra. A panaszos férje menekültként elismerés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a magyar hatóság elutasított. A határozat indokolása szerint a férj az állampolgárságát és személyazonosságát – úti okmány hiányában – egy születési anyakönyvi kivonattal próbálta igazolni, amelyről az okmányszakértői vizsgálat megállapította, hogy hamis. További dokumentumok hiányában a férjnek sem a személyazonosságát, sem az állampolgárságát nem sikerült tisztáznia. Az idegenrendészeti hatóság a panaszos férjét befogadottként elismerte, részére a humanitárius célú tartózkodási engedélyt kiadta. A panaszos férje 2006. február 28-án családegyesítési célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő, és a humanitárius tartózkodási engedéllyel együtt bemutatott egy, a nevére szóló nigériai úti okmányt. Az útlevél sorszáma azonban a Nigériai Bevándorlási Hivatal hivatalos honlapján érvénytelenített okmányként szerepel, vagyis az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sem a személyazonosság, sem az állampolgárság igazolására nem alkalmas. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy az Alkotmány 15. § alapján a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. Az Alkotmány idézett rendelkezésével összhangban az idegenrendészeti jogszabályok lehetővé teszik a külföldiek családegyesítési célú magyarországi tartózkodását. A családegyesítési célú magyarországi tartózkodás engedélyezésének azonban az a feltétele, hogy a magyar állampolgár külföldi családtagja a személyazonosságát és állampolgárságát hitelt érdemlően, vagyis eredeti okmánnyal igazolja. Amennyiben a panaszos férje olyan országból származik, amelynek hazánkban nincsen külképviselete, a szükséges okmányok beszerzése céljából a legközelebbi európai uniós tagállam területén működő külképviseletéhez fordulhat. Tekintettel arra, hogy a panaszos férjének személyazonosságát több év alatt sem sikerült igazolni, az országgyűlési biztos az eljárást intézkedés nélkül megszüntette (OBH 5284/2006.).

Egy másik ügyben a vizsgálat feltárta, hogy a panaszos salvadori állampolgárságú felesége családegyesítési célú tartózkodását az idegenrendészeti hatóság azért nem engedélyezte, mert ilyen kérelmet nem terjesztett elő. Ebben az esetben az ügyintézés módjáról és menetéről tájékoztattuk a panaszost (OBH 1391/2005.).

Több esetben is előfordult, hogy magyar nemzetiségű román állampolgárok – szóban vagy írásban – a saját vagy hozzátartozóik magyarországi letelepedésének engedélyezése ügyében fordultak az országgyűlési biztoshoz. Felhívtuk a panaszosok figyelmét, hogy 2007. július 1-jén hatályba lépett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény. Az említett jogszabályváltozás eredményeként a „nemzeti letelepedés" intézménye megszűnt, vagyis ilyen kérelmet már nem terjeszthetnek elő. A legfontosabb változás, hogy az idegenrendészeti hatóság az Európai Unió állampolgárait megillető, szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog igazolására szolgáló okmányt az érvényes román útlevelükbe helyezi el. Amennyiben ilyen úti okmánnyal nem rendelkeznek, azt be kell szerezniük. A jövőben a huzamos magyarországi tartózkodásuk jogszerűségét az útlevelükben lévő okmány, valamint a magyarországi lakcíműket tartalmazó hatósági igazolvány együtt igazolja majd. Minden esetben tájékoztattuk a panaszosokat arról, hogy a huzamos magyarországi tartózkodásukat miként rendezhetik (OBH 4252/2006., OBH 3359/2007.).

Sajátos problémára hívta fel a figyelmet az a több éve hazánkban élő és dolgozó olasz állampolgár, aki azért fordult az országgyűlési biztoshoz,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mert magyarországi bankszámlája nyitásakor, hiteligénye benyújtásakor, illetve a mobiltelefon-előfizetési szándéka bejelentésénél nehézséget okozott, hogy egyes – a beadványban meg nem nevezett – szolgáltatók olyan magyar nyelvű személyi igazolvány felmutatását kérték, amivel ő nem rendelkezik. A panaszos sérelmezte, hogy – az Európai Unió állampolgáraként – az olasz nyelvű útlevelében lévő tartózkodási okmány, valamint a magyarországi lakcímét tartalmazó hatósági igazolvány birtokában jogszerűen tartózkodik az országban, azonban megfelelő nyelvtudás, illetve okmányismeret hiányában azt a szolgáltatók többsége nem hajlandó elfogadni. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy Magyarországon mind a pénzügyi szektorban, mind a mobil kommunikáció területén több szolgáltató is működik. Amennyiben valamely szolgáltatásra az egyik piaci szereplő nem kíván szerződni, az egy másiktól is igényelhető. Miután a polgári szerződések nem hatósági döntések, hanem a felek akaratának függvényében jönnek létre, az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége arra, hogy a közszolgáltatónak nem minősülő kereskedelmi bankok, illetve mobilszolgáltatók szerződéskötési tevékenységét vizsgálják. Felhívtuk a panaszos a figyelmét, hogy a kereskedelmi bankok törvénysértő működése ellen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, a mobilszolgáltatók elleni fogyasztói panaszával pedig a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselőjének Hivatalához fordulhat. Az említett állami szervek vizsgálatának elrendeléséhez azonban a panaszosnak meg kell neveznie azt a pénzintézetet, illetve mobilszolgáltatót, amelynek a tevékenységét sérelmezi (OBH 3589/2006.).

1.14.3.
Konzuli ügyek

Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése alapján minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodása esetén a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. A Magyar Köztársaság külföldön tartózkodó állampolgárainak védelmét a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatán keresztül látja el. A beszámolási időszakban vizsgált, a konzuli szolgálat működését érintő panaszok a magyar állampolgároknak Alkotmányban biztosított hazatéréshez, valamint a tulajdonhoz való jogát érintették. Egy külföldön letartóztatott és fogva tartott magyar állampolgár ügyében az országgyűlési biztos egy újsághír alapján, hivatalból indított vizsgálatot.

Az Amerikai Egyesült Államokban élő, átmenetileg Mexikóban tartózkodó magyar állampolgár panaszos a hazatéréséhez szükséges anyagi fedezet

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

előteremtése érdekében fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. A panaszos sérelmezte, hogy kérelmével eredménytelenül fordult a Mexikó városban működő magyar külképviselethez, onnan semmiféle választ nem kapott. Az országgyűlési biztos megkeresésének kézhezvételét követően a Külügyminisztérium Konzuli és Igazságügyi Együttműködési Osztályának munkatársa kapcsolatba lépett a panaszos Budapesten élő fiával, akitől azt a tájékoztatást kapta, hogy az édesanyja időközben visszatért az Amerikai Egyesült Államokba. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy amennyiben életkörülményei időközben sem rendeződtek, és vissza kíván térni Magyarországra, az illetékes magyar külképviselettel kell kapcsolatba lépnie (OBH 1777/2007.).

Találkoztunk olyan beadvánnyal is, amelyben a már Magyarországon tartózkodó panaszos azért fordult a biztoshoz, mert a kanadai idegenrendészeti hatóság az ő és családja tartózkodási engedélyét nem hosszabbította meg, így a család – szándéka ellenére – kénytelen volt Magyarországra visszatérni. A hazatérésük intézésében az illetékes külképviselet is közreműködött. A panaszos sérelmezte, hogy a hazatérésüket követő hat hónap alatt a visszatelepülésükhöz semmiféle támogatást nem kaptak, pedig az ügyben szinte valamennyi roma szervezetet, illetve hazai közigazgatási szervet felkerestek. A panaszos által hiányolt, a hazatéréshez kötődő, állami támogatásra való jogi jogosultságot biztosító alkotmányos rendelkezés hiányában a biztos az eljárást lezárta (OBH 1147/2005.).

Egy magyar állampolgár azért fordult a biztoshoz, mert a Külügyminisztériumtól nem kapott hatékony segítséget ahhoz, hogy biztosítási kárigénye intézése céljából Kanadába beutazzon, és ahhoz sem, hogy a kárigény érvényesítése során keletkezett iratokat az ügyvédjétől visszakapja. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy sem a Konztv., sem más magyar jogszabály alapján nincs lehetőség arra, hogy a Külügyminisztérium vagy a külképviselet bármely magyar állampolgár számára ügyvédet fogadjon, és arra sem, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgár perbeli képviseletét ellássa. A Magyar Köztársaság jogszabályai idegen államok külföldön tartózkodó állampolgárainak magatartását nem szabályozhatják, számukra kötelezettségeket nem állapíthatnak meg. Az említett okból sem a Külügyminisztériumnak, sem a külképviseletnek nincs lehetősége arra, hogy a panaszos által kiválasztott és megbízott kanadai ügyvédet egy magánjogi ügyben keletkezett irat vagy iratok kiadására kötelezze. Az ügyvéd és megbízója között fennálló viszony bizalmi jellegére tekintettel az iratok kiadásának ügyében a panaszosnak kell intézkednie. Az állami szuverenitásból eredően egyetlen ország sem köteles olyan sze-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mély beutazását engedélyezni, aki nem az állampolgára. Az államnak joga van arra, hogy a külföldi beutazási kérelmét megtagadja, és a döntését indokolni sem köteles. Az említett okból sem a Külügyminisztériumnak, sem a külképviseletnek nincs lehetősége arra, hogy a panaszos kanadai beutazásának engedélyezése érdekében bármilyen módon eljárjanak (OBH 3196/2007.).

Több napilap és az elektronikus sajtó is beszámolt annak a magyar állampolgárnak az esetéről, akit egy svájci bíróság által kiadott nemzetközi elfogatóparancs alapján a szlovák rendőrség 2006. november 20-án letartóztatott és 2007. február 27-én átszállították Luganóba. A magyar állampolgárt a svájci rendőrség 2007. február 28-án szabadlábra helyezte, ugyanis a nyomozás során kiderült, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetője az ő – korábban ismeretlen személy által eltulajdonított – úti okmányával igazolta magát, azonban a két személy nem azonos. Eljárása során az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy az illetékes konzul a külföldön fogva tartott magyar állampolgár érdekeinek és jogainak védelmében az Konztv. előírásainak megfelelően járt-e el.

A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel (OBH 1778/2007.).

1.15.
Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztoshoz 2007-ben érkezett panaszok döntő többsége olyan egyedi jogsérelem volt, amelyek vizsgálatára az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel, mert azok polgári jogi jogviszonyból származnak, és az ilyen viták kizárólag a bíróság előtt rendezhetők.

Az egyedi esetek nagy számából azonban levonható olyan következtetés, hogy az energia és közszolgáltatások árának jelentős mértékű növekedése egyre több személyt és családot sodor kilátástalan – önerőből megoldhatatlan – helyzetbe. Az egyedi szociális kérdéseken túlmutatnak ezek a panaszok, mert az egyre növekvő számú fizetésképtelenné váló családokra hívják fel a figyelmet.

Az országgyűlési biztos 2005-ben a lakáshoz jutás állami támogatásával kapcsolatos – OBH 3693/2004. számú átfogó – vizsgálata során – majd az OBH 6320/2005. számú jelentésben – a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet és módosításai alkalmazásában több visszásságot állapított meg. Többek között, hogy a lakástámogatási jogsza-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bályok nem biztosítják a megfelelő jogorvoslatot. A biztos a jogszabályok kiszámíthatóságához fűződő alkotmányos jogok érvényesülésének lehetőségét vizsgálta meg a lakáspolitika változásai kapcsán, és annak keretében arra keresett választ, hogy e változások mennyire szolgálták a szociálpolitika, a népesedéspolitika vagy a gazdaságpolitika céljait. A biztos felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a pénzintézetek, ha nem megfelelően biztosítják a lakáscélú állami támogatások igénylői számára az ügyféli jogokat, így különösen a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot.

Az ombudsmani vizsgálatok feltárták, hogy az igénylők nem kaptak megfelelő tájékoztatást az állami támogatások igénybevételének feltételeiről, és az eljáró hitelintézet által elutasított támogatási kérelem ellen nem volt érdemi felülvizsgálati, jogorvoslati lehetőség. Előfordult, hogy a pénzügyi intézmény – üzletpolitikai döntésre hivatkozva – nem nyújtott támogatást ingatlan bővítéséhez. A lakáscélú állami támogatások közvetítésében közreműködő hitelintézetek e támogatásközvetítési tevékenységüket önálló terméknek tekintik, amellyel kapcsolatban különböző, bizonyos esetekben a támogatás összegének 20%-át is meghaladó mértékű díjat számítanak fel.

A biztos 2006-ban a Gy 9/2006. számú ügyben még azt volt kénytelen megállapítani, hogy a Kormány a fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 22/2006. (II. 3.) Korm. rendeletet úgy hirdette ki, hogy az országgyűlési biztos észrevételeit nem vették figyelembe, de az újabb szakmai egyeztetés során ígéretet kapott arra, hogy a kormányrendelet már folyamatban lévő újabb módosítása során az ajánlásait figyelembe fogják venni. 2007 decemberében valóban azt tapasztalta a biztos, hogy a Kormány úgy módosította a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletét, hogy az már alkalmas lehet az ombudsmanok által felvetett problémák rendezésére.

A kormányrendelet 2008. január 1-jével hatályba lépett módosítása szerint a lebonyolításban közreműködő hitelintézet köteles átadni az igénylőnek az ÖTM tájékoztatóját a hatályos lakástámogatások feltételeiről, valamint írásbeli tájékoztatást az igényléshez szükséges dokumentumokról. A hitelintézet a közvetlen támogatások, illetőleg a kamattámogatások igénylése iránti kérelem átvételéről igazolást ad az igénylőnek, amelyben tájékoztatja a kérelem elbírálásának várható időtartamáról. A kérelem elutasítása esetén az igénylőt részletesen, írásban tájékoztatja a kérelem elutasításának

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

indokáról, a nem teljesülő igénybevételi feltételek megjelölésével, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről és módjáról. Amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a közvetlen támogatásokra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének 1,5%-át, de legfeljebb harmincezer forint, az értékbecslés és a helyszíni szemle díját nem tartalmazó bírálati díjat kérhet. Ha az igénylést a hitelintézet elutasítja, az igénylő a feltételeknek való megfelelés megállapítása iránt kérelmet nyújthat be a Kincstárhoz, és amennyiben az a jogerős határozatában megállapítja, hogy az igénylő a kérelem hitelintézethez történő benyújtásakor a rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelt, úgy a hitelintézet e feltételek hiányára hivatkozással a támogatási szerződést igénylővel történő megkötését és a támogatás folyósítását nem tagadhatja meg akkor sem, ha a lakáscél időközben megvalósult.

1.16. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

A beszámolási időszakot illetően, az országgyűlési biztos a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság alkotmányos jogával összefüggő visszásság veszélyével csak néhány esetben találkozott. A korábbi évekhez hasonlóan a biztosok 2007. évben ismét több, a műsorszolgáltatók eljárását, valamint az ORTT-t érintő vizsgálatot fejeztek be, többszöri és ismételt javaslatuk ellenére azonban még nem került sor a médiatörvény módosítására.

A médiával kapcsolatos ügyek – amint arra a biztosok már korábban is felhívták a figyelmet – a kommunikációs alapjogok mellett gyakran szorosan kapcsolódnak a gyermeki jogokhoz. 2007. év során is megfigyelhető volt, hogy a műsorszolgáltatók nem tesznek meg mindent a gyermeki jogok védelme érdekében. Többször rámutattak, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően kategóriákba sorolni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre – az erőszakhoz, a szexualitáshoz, valamint a kábítószer-fogyasztáshoz hasonlóan –, mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében, az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében vizsgálnia kell. Töretlennek tekinthető az ombudsmani gyakorlat abban is, hogy a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem tesz eleget az ORTT, amikor a műsorszám korhatári besorolásának vizsgálata során – a különös szaktudást feltételező kérdések ellenére – nem vesz igénybe (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiátert. A korábbi gyakorlatot kiegészítve, azt pontosítva az ombudsman arra is rámutatott, hogy az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozhat, ha a műsorszolgáltató a klasszifikáció során, vagy az ORTT a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában – mint az utóbbi négy évben mindig – ismételten megállapította: a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő azon visszásság, amely a Médiatörvény és a Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, változatlanul fennáll. Ezért olyan jogszabály-módosításra tett javaslatot, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg.

A biztos 2007-ben egy új médiajogi problémával is szembesült. A hatályos szabályozás mellett nincs olyan állami szerv, amely az ún. SMS Chaten megjelenő pornográf- vagy pedofil tartalmú üzenetek miatt eljárhatna. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy – jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – nem tudják az állami szervek alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni a kiskorúak személyiségfejlődésére negatív hatást gyakorló pornográf és pedofil tartalmú teletext SMS Chat üzenetek miatt.

Az országgyűlési biztos a beszámolási időszakban több esetben javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, hogy az új médiaszabályozás kialakításakor legyen figyelemmel az ombudsmanok vizsgálati tapasztalataira is. Tudomásunk szerint az új médiaszabályozás kidolgozása jelenleg is folyamatban van. Ki kell emelni azonban, hogy – amint arra a fentiek is utalnak – az alapvető jogok védelme a médiajog területén, a szabályozás hiányossága miatt nem megfelelően biztosított.

Egy szakszervezet panasza alapján vizsgálta meg a biztos a rendőrség Holdudvar nevű belső számítógépes fórumának korlátozását is. A 2007 márciusában befejezett eljárásban – az OBH 4765/2005. számú ügyhöz ha-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sonlóan – azt vizsgálta, hogy a rendőrség a Holdudvar működtetésével összefüggésben érintett személyi állományával szemben a rendőrség miként nyújt védelmet az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulónak, valamint tiszteletben tartja-e és védelmezi-e az emberi méltóságot, óvja-e az ember jogait. Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség moderálási tevékenysége „nem volt kielégítő" azt követően sem, hogy arra egy korábbi jelentésében már rámutatott. A Holdudvaron továbbra is megjelentek az emberi méltóságot sértő hozzászólások. A rendőrség azzal, hogy korábbi gyakorlatán nem változtatott, fenntartotta az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság okozásának lehetőségét, és – szükséges számú moderátor hiányában – nem teljesítette maradéktalanul objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

Szintén elvi és gyakorlati jelentőségű volt az országgyűlési biztos – egy sajtószerv vezetőjének beadványára adott – válasza is, amelyben Budapest egyik terén 2007. november 17-én lezajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkáját végző újságírók jelenlétével, igazoltatásával, két újságíró rendőrségre való előállításával kapcsolatban fejtette ki álláspontját.

1.17. Munkajogi ügyek

Ebben az évben is számos olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, amelyben a munkavállalás, a foglalkoztatás során felmerülő jogsérelmek orvoslásához kérték az ombudsman segítségét. A panaszok egy része olyan jogvitát tartalmazott, amelynek eldöntésére a munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, de számos esetben olyan – a foglalkoztatás elősegítésével (munkaügyi központ), illetve a munkáltatás ellenőrzésével (munkaügyi-munkavédelmi felügyelőség) megbízott – szerv eljárása ellen fordultak a biztoshoz, amelyeknek vizsgálata a hatáskörébe tartozik.

Több panaszos is sérelmezte, hogy a munkaügyi központ által meghirdetett tanfolyamra nem nyert felvételt. Vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy jogszerűen jár el a munkaügyi központ, ha a képzésekre elsősorban azokat veszi fel, akik igazolják, hogy – a tanfolyam elvégzése utáni időpontra – a megszerzett szakképesítéshez kapcsolódó állásígérvénnyel rendelkeznek. Nem állapított meg alkotmányos visszásságot abban az esetben sem, amikor az orosz állampolgárságú panaszos azt sérelmezte, hogy származása miatt nem vették fel a hegesztőtanfolyamra.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A hatályos szabályozás szerint ugyanis elsősorban magyar állampolgár vagy Európai Unióból származó személy képzése támogatható, és csak őket követően iskolázható be Unión kívüli államból származó személy.

Általában is megállapítható, hogy jelentősen megnőtt azoknak a beadványoknak a száma, amely a nem magyar állampolgárok Magyarországon történő munkavállalásával kapcsolatosak. Gyakori kérdés, hogy a jubileumi jutalom, illetve a prémiumévekre való jogosultság vonatkozásában beszámítható-e a külföldön szerzett szolgálati idő. A biztos megállapította, hogy míg az előzőnél erre nincs lehetőség, addig – a köztisztviselőket kivéve, ahol a törvény feltételül szabja a magyar állampolgárságot – a közalkalmazottaknál bizonyos esetekben a külföldön szerzett szolgálati időket is bele kell számítani a prémiumévek programban történő részvétel feltételeinek időtartamába.

Hivatalból indított eljárása során az ombudsman azt vizsgálta, hogy az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) megszüntetése után a munkavállalók hivatalos úton milyen módon tájékozódhatnak arról, hogy foglalkoztatásukat munkáltatójuk a hatályos jogszabályoknak megfelelően bejelentette-e. 2007. január 1-jétől ugyanis a munkáltatóknak a munkaviszonyok létesítésének és megszűnésének tényét az illetékes elsőfokú állami adóhatóságnak be kell jelenteniük. Ezek az adatok azonban nem elérhetők a munkavállalók számára. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérül azáltal, hogy a módosítás következtében a munkaerőpiac résztvevői jelenleg sehol sem tájékozódhatnak a foglalkoztatásuk adatairól (OBH 1183/2007.).

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz és a végzett munka után járó jövedelemhez való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az országgyűlési biztos annak a panaszosnak az esetében, aki azt sérelmezte, hogy hónapokon keresztül nem kapta meg a munkája után megillető munkabért. Az állam által finanszírozott program keretében foglalkoztatott munkavállaló ugyanis mindazok ellenére nem kapta meg a bérét, hogy az alkalmazotti bruttó bért nem a munkáltató alapítvány fizette, hanem – a megfelelő dokumentumok beérkezését követően – az állam, ezzel támogatva a nonprofit szervezeteket. A visszásság megszüntetésére és a munkáltatónál fennálló szabálytalanságok ellenőrzésére az országgyűlési biztos felkérte a – támogatást folyósító – Fővárosi Munkaügyi Központ, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Főváros – Pest megyei Munkaügyi Felügyelőség igazgatóját, valamint a legfőbb ügyészt (OBH 1737/2006.).

A munkavállalás során az egyes állampolgárokat ért esetleges konkrét

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jogsérelmek – lehetőség szerinti – orvoslásán túl a biztos kiemelt figyelmet fordított a munkavállalók alkotmányban biztosított jogának, a munkához való jognak az értelmezésére, védelmére is. Ezen – alapjog-értelmező – tevékenysége keretében indított vizsgálatot a Magyar Távmunka Szövetség beadványa alapján. A távmunka alkalmazásának és elterjedésének elősegítésére alakult szakmai szervezet álláspontja szerint ugyanis a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos jog sérelmét okozza az a tény, hogy az alkalmi munkavállalók távmunkában történő foglalkoztatása azért nem lehetséges, mert a fizikailag elkülönült helyen lévő munkaadó nem tudja a közteherjegyet a munkavállaló alkalmi munkavállalói könyvébe beragasztani, a közteherjegy elektronikus úton történő lerovására pedig nincs lehetőség. A biztos megállapította, hogy a hatályos jogi szabályozás az alkalmi munkavállalást és a távmunkát két különböző, egymástól lényegesen eltérő foglalkoztatási formaként definiálja.

Mind jellegében, mind a munkáltatói, munkavállalói kör vonatkozásában, a munkaidő beosztásában, a munkahely meghatározásában, a munkáltató utasítási jogkörének gyakorlásában, bejelentési, adó- és egyéb kötelezettségek vonatkozásában lényegesen, szinte egymást kizáró módon eltérnek egymástól. Mindezek alapján nem állapította meg sem a munkához, sem a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog vonatkozásában a jogsérelem gyanúját. Az a tény ugyanis, hogy az eltérő jellegű munkavégzés szabályozására a jogalkotó eltérő szabályokat alkotott, nem tekinthető a vizsgált alkotmányos jog sérelemének (OBH 2813/2007.).

Ugyanezen alapjog értelmező tevékenysége keretében utasította el azt a beadványt, amely a munkaidő beosztásának a munkaszüneti napok miatt történő megváltoztatását sérelmezte. A panaszos szerint a szombat munkanappá nyilvánítása sérti a zsidó vallás képviselőinek a szabad vallás gyakorlásához való jogát, hiszen vallási előírásuk szerint ezen a napon munkát nem végezhetnek. Azáltal, hogy erre a napra szabadságot kell kivenniük, egyrészt csökken a rendelkezésükre álló szabadnapok száma, másrészt kiderül vallási hovatartozásuk. Az országgyűlési biztos – az Alkotmánybíróság 10/1993. (II. 27.) számú határozatában foglaltak alapján – megállapította, hogy a Munka Törvénykönyve (Mt.) olyan garanciális szabályokat épített ki, melyek lehetővé teszik a munkavállalók számára vallásuk szabad gyakorlását. „A munkavállaló alapszabadsága egynegyedét az általa meghatározott időpontban veheti igénybe. Ez biztosítja, hogy a vallásos munkavállalók legalább évi öt alkalommal minden indokolási kötelezettség nélkül a mások számára kötelező munkanapokon eleget tehessenek vallásuk előírásainak. Ezzel az Mt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

biztosítja a vallás szabad gyakorlásához való alkotmányos jogot." (OBH 5146/2007.)

Nem állapította meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban az esetben sem, amikor a panaszos azt sérelmezte, hogy az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség az általa benyújtott panaszt nem határozatban bírálta el, hanem tájékoztatta az általa lefolytatott vizsgálatról. A munkaügyi felügyelőség ugyanis vizsgálatának megállapításairól – és az esetleges szankcióról – szóló határozatát kizárólag a vele jogviszonyban álló ügyfél számára köteles megküldeni. A munkaügyi (hatósági) ellenőrzés során pedig jogviszony kizárólag az eljáró felügyelőség és a vizsgálat alá vont munkáltató között keletkezik. A munkáltatóval szemben panaszt bejelentő munkavállalóval szemben a felügyelőség eljárása nem keletkeztet jogviszonyt. Így a munkavállaló nem tekinthető ügyfélnek (OBH 4369/2007.).

A foglalkoztatással, munkavállalással kapcsolatos panaszok között különleges helyet foglalnak el a hivatásos állományúak (katonák, határőrök stb.) szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyek. Tekintettel arra, hogy ezek elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik, csak igen szűk körben nyílik lehetőség az országgyűlési biztos eljárására.

A Honvédszakszervezet – a hivatásos és szerződéses katonák érdekképviseleti szerve – az Országgyűlési Biztos Hivatala által szervezett „Civilfórum" elnevezésű rendezvényen az ombudsman segítségét kérte abban, hogy a munkaidő-szervezésre vonatkozó 2003/88. EK-irányelv rendelkezései a katonák jogállását szabályozó törvénybe (A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény: Hjt.) is átültetésre kerüljenek. Az országgyűlési biztos az ezzel kapcsolatos vizsgálata során megállapította, hogy az irányelv a magyar jogba, a csatlakozás időpontjáig beillesztésre került, Magyarország több lépésben és több jogszabályt érintő módosításokkal, kiegészítésekkel vette át. Az általános jogszabályi keretet az 1992. évi XXII. törvény, a Munka Törvénykönyve adja meg, amelyet kiegészítenek, illetve specializálnak az ágazati törvények és rendeletek. A hivatásos és szerződéses állományú katonák esetében a munkaidő, azaz esetükben a szolgálatteljesítés ideje, a hatályos irányelvvel összhangban, heti 40 óra (Hjt. 91. § (1)). A Hjt. ugyanakkor három esetben eltérést enged az általános szabálytól: a készenléti jellegű beosztásokban (váltásos munkarendben) (54 óra/hét) dolgozók és a túlszolgálat (évi 300, illetve 450 óra) esetében, ahol Magyarország él az opt-out (kívülmaradás) lehetőségével; az alapkiképzés és az önkéntes tartalékos katonai állomány (60 óra/hét) esete pedig kizárható az irányelv hatálya alól.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az irányelv felülvizsgálatában bekövetkező jövőbeli fejlemények – annak felülvizsgálatát ugyanis a tagállamok már a 2003. év végén megkezdték, de egyelőre nem sikerült megállapodniuk – a magyar szabályozás felülvizsgálatát is szükségessé tehetik. Az erre irányuló kodifikációs munkálatok azonban – a Honvédelmi, illetve a Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkatársainak tájékoztatása szerint – már megkezdődtek, így az országgyűlési biztos ezzel kapcsolatban külön intézkedést nem kezdeményezett.

1.18. Oktatásügy

Az oktatási panaszokra általánosan jellemző, hogy míg a közoktatási intézmények működésével kapcsolatos beadványok inkább a szülőktől, a felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatosak közvetlenül a hallgatóktól érkeznek. Ennek oka vélhetően egyrészt a fiatal felnőttek jobb érdekérvényesítő képessége, másrészt az, hogy a fiatalabb korosztályokat az országgyűlési biztosnak eddig nem sikerült hatékonyan megszólítania. Ezért a biztos a jövőben – a 2008-ban elindított gyermekjogi projekt keretén belül – erre a területre is nagyobb hangsúlyt kíván fektetni.

A beszámolási időszakban több panasz érkezett nevelési-oktatási intézmények működése, a tanulóval szembeni bánásmód, a kapott érdemjegyek miatt. A biztos gyakorlatára jellemző, hogy az ilyen jellegű panaszokat abban az esetben sem utasította el, ha a panaszos – a közoktatási törvény rendelkezéseinek megfelelően – előzetesen nem indított eljárást az intézmény fenntartójánál. A biztos azonban a panasz kivizsgálására a fenntartót kérte fel. Közoktatási intézmény működésével kapcsolatos, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a biztos két esetben tárt fel. Egyrészt megállapította, hogy a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közoktatási intézmény középiskolai osztályában a szaktárgyat nem megfelelő képzettségű oktató tanítja (OBH 3802/2006.), valamint a gyermek megfelelő testi, szellemi fejlődéséhez való jogával összefüggő visszásságot okoz, ha az elmaradt tanítási órák alkalmával az oktatási intézmény igazgatója nem gondoskodik a tanulók megfelelő felügyeletéről (OBH 3550/2007.).

Az intézményfenntartók által okozott jogsérelmet is két esetben állapította meg a biztos. Az OBH 2197/2006. számú ügyben: a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott, illetve a gyermek és szülei szabad iskolaválasztáshoz fűződő jogai sérültek azáltal, hogy az intézmény-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fenntartó önkormányzat a tervezett iskolabezárásról csak azt követően tájékoztatta az érintett gyermekek szüleit, amikor a többi, a beiskolázás szempontjából figyelembe vehető iskolában már lezajlottak a szülők tájékoztatása céljából meghirdetett nyílt napok és szülői értekezletek. Valamint az OBH 4761/2006. számú ügyben: a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy a fenntartó az ügyfél által, gyermeke hátrányos megkülönböztetése miatt tett panaszát csak az országgyűlési biztos vizsgálatának hatására, az ügyféltől származó kérelem beérkezését követően öt hónap múlva vizsgálta ki.

A felsőoktatási intézményekből érkező legtöbb panasz a nyelvvizsgáztatási rendszert, illetve a 40 évesnél idősebb hallgatók mentességét érintette. Tekintettel arra, hogy e kérdéseket mind az új, mind a régi felsőoktatási törvény megfelelően, az európai uniós csatlakozásból fakadó követelményeknek megfelelően rendezi, a biztos – a panaszosok tájékoztatása mellett – e területen nem indított átfogó vizsgálatot.

Az előző évekhez hasonlóan ugyancsak több hallgató kérte a biztos vizsgálatát, mert elégedetlen volt az oktatás tartalmával, a vizsgáztatás módjával, a vizsgakérdések összeállításával vagy a számonkérés eredményével. A biztos ezekben az esetekben tájékoztatta a panaszosokat arról, hogy a tanszabadság alkotmányos jogából és az ezt biztosító egyetemi autonómiából egyértelműen következik, hogy az oktatók értékelését semmilyen szerv nem jogosult felülvizsgálni. Felsőoktatási intézmény eljárásával összefüggésben az országgyűlési biztos egy esetben állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza magában, hogy a látássérült hallgatók az általuk is használható tananyaghoz teljeskörűen nem férték hozzá, illetve nem volt számukra biztosított az alapvető tanulmányi információkhoz, a hallgatókat érintő hírekhez való – a látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés (OBH 5312/2006.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.19.
Önkormányzati ügyek

1.19.1.
Önkormányzati testületi ügyek

A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos az önkormányzatokat érintő vizsgálatai során egy témakörben valamennyi önkormányzat jogalkotási gyakorlatát vizsgálta. A panaszos az útépítési érdekeltségi hozzájárulási kötelezettséggel kapcsolatban fordult panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Sérelmezte és vitatta, hogy a határozatban foglalt fizetési kötelezettség esetleges elmaradása esetén az önkormányzat jelzálogbejegyzést alkalmazva terheli meg az ingatlanát.

A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár önkormányzata tévedett abban, hogy a Ptk. 198. § (3) bekezdése alapján jogosult a nem fizetők ingatlanának jelzálogjoggal való megterhelésére. E szakasz alapján arra jogosult, hogy a hatósági határozatnak megfelelően követelje a hozzájárulás megfizetését. A kötelezettnek pedig ennek megfelelően teljesítenie kell. Ha a kötelezettségét nem teljesíti, akkor fizetési meghagyás útján kezdeményezheti az önkormányzat az összeg behajtását, de jelzálogjogot nem jegyeztethet fel, mert az ügyben irányadó AB-határozat egyértelműen kifejti, hogy az önkormányzat rendelete e tekintetben nem minősül jogszabálynak. A Ptk. 251. és 254. §-ai és a 685. § a) pontjának összevetéséből ugyanis az következik, hogy az önkormányzat rendeletben törvényi felhatalmazás nélkül zálogjogot nem keletkeztethet. A vizsgált ügyben nincs olyan törvény, mely az önkormányzatnak erre felhatalmazást adna, ezért a helyi rendelet és az annak alapján kiadott kötelező határozat is sérti a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való jogot. A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár Város Önkormányzata az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán a helyi rendeletben előírt jelzálogbejegyzésre vonatkozó szabályával az Alkotmányban deklarált tulajdonhoz, jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. Az országos vizsgálat eredményeként a közigazgatási hivatalok valamennyi e tárgykörben kiadott önkormányzati rendeletet felülvizsgálták, majd az önkormányzati rendeletek módosítása érdekében 75 törvényességi felhívással éltek. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal a többszöri sürgetés ellenére (2007. július 31., 2007. október 25. és 2008. január 7., mely utóbbit postai úton és 2008. január 10-én e-mailben is megkapott, így az alapje-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lentéssel – 2007. március 22-én – együtt 5 ízben történt megkeresés, sürgetés) a beszámoló készítésének időpontjáig az ajánlásra nem válaszolt.

A jelentős költségvetési, önkormányzati és nem utolsósorban a lakossági közműfejlesztési hozzájárulások ellenére változatlanul érkeznek panaszok a megoldatlan csapadékvíz-elvezetés miatt. Az országgyűlési biztosok e tárgyban átfogó vizsgálatot, majd utóvizsgálatot is folytattak, útmutatóul a helyzet jobbítására. 2007-ben is történt intézkedés a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladat megoldására, annak ellenére, hogy a szélsőséges időjárási viszonyok, legfőképpen a súlyos árvízkárok tavaly elkerülték az országot. A felhőszakadások a települések belterületén azonban változatlanul gondokat okoznak, mert sok településen hosszú idő óta nem fordítottak gondot a vízelvezetésre. A kisebb településeken még várat magára a csatornázás, hiszen ennek lakossági önrésze a kisebb számú érdekeltségi egység miatt is – több település társulása esetén is – egyre magasabb. A felszíni vízelvezetés korszerűen a közműberuházással kapcsolható össze, amely jelenleg az ország egyik kiemelt beruházási programja. E körben is érkeznek panaszok, amelyek az önkormányzatot mint beruházót érintik. Az ombudsman a panaszosokat tájékoztatta, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak vízgazdálkodási társulás létrejöttekor kötelező tagságuk áll fenn. Intézkedést igénylő panasz a beszámolási időszakban nem fordult elő.

Az önkormányzatok rendeletalkotását érintették a parkolással és a hulladékszállítással kapcsolatos panaszok, mely vizsgálatok eredményeként az ombudsman kezdeményezte a helyi rendeletek megváltozatását. Önkormányzati fenntartású bentlakásos intézmény lakójától érkezett panasz kapcsán az országgyűlési biztos a késedelmes rendeletalkotást, és ennek kapcsán a sérelmes intézményi gyakorlatot kifogásolta. Az állattartással kapcsolatos panaszok is önkormányzati szabályozást érintenek, e területről is folyamatosan érkeznek a panaszok. Az önkormányzati tulajdonban lévő közterület-használatra vonatkozóan kért egységes szabályozást az ombudsman az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, mivel a jelenlegi gyakorlat szerint a 3177 helyi önkormányzat legalább háromféle módon szabályozza e területet, így önálló rendeletalkotással, más szabályozási területtel való közös szabályozással, polgári jogi jogviszonyként történő szabályozással. A vizsgálat eredményeként a biztos felkérte a minisztert, hogy fontolja meg a központi szabályozás lehetőségét.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.19.2.
Hulladékgazdálkodás

Hasonlóan az előző évekhez, számos beadvány érkezett a települési hulladékszállítással összefüggésben. A legtöbb panasz a közszolgáltatás kötelező jellegéhez kapcsolódik, így azt sérelmezik, hogy tulajdonosként nem vagy alig termelnek hulladékot, mégis hulladékszállítási díjat kell fizetniük. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény (Hgt.) és a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet értelmében a lakóingatlannal rendelkezők mindegyike – ha mentességben nem részesül – köteles hulladékszállítási díjat fizetni még akkor is, ha a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az 52/2000. (XII. 18.) AB-határozatában felhívja a figyelmet, hogy „az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha elképzelhető, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetesen úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítsenek meg.”

Összességében a vonatkozó jogszabályok szerint a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. A jogalkotónak a jogszabályokkal egyértelműen az volt a célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően megfizessék a közszolgáltatás díját. Az ebből keletkező díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás.

Minden alkalommal hangsúlyt fektet az országgyűlési biztos arra, hogy – a közszolgáltatás kötelező jellege miatt is – az arányos díjfizetés, azaz a termelt mennyiséggel arányos díjfizetési kötelezettség minden alkalommal érvényre jusson. Így több jelentésében (OBH 1567/2007.; OBH 2047/2007.; 2338/2007.) megállapította, hogy a 110, illetve 120 literes gyűjtőedénynél, ha a helyi rendeletben nem biztosítanak kisebb edényzetet a kevesebb hulladékot termelők számára, nem csupán az arányos díjfizetés nem valósul meg, hanem a lakosságot nem ösztönzi a kevesebb hulladéktermelésre. Ez a hulladékgazdálkodás egyik legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

Az arányos díjfizetés biztosításának hiánya miatt több panasz érkezik üdülőtulajdonosoktól, illetve üresen álló ingatlanok tulajdonosaitól, akik csak az év meghatározott, rövidebb időszakában vagy egyáltalán nem használják ingatlanjaikat, a díjat azonban nem ezzel arányosan kell megfizetniük. Az országgyűlési biztos jelentéseiben (OBH 4289/2006.; OBH 2338/2007.) megállapította, hogy ezen tulajdonosi körre vonatkozó hulla-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dékszállítási díj mértéke csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének, ha valóban az elszállított mennyiséghez igazodik, illetve ehhez közelít. Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást, de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is a hulladékszállítási díjat, nem felel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság elvének.

Ezért javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezésekkel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg. Így a közszolgáltatás szüneteltetése, az edényzet mérete, az üdülőingatlanokra maximalizált időszak és egyéb olyan körben, mely alapján minden egyes helyi önkormányzati rendeletnek kötelező szabályokat kellene tartalmaznia az arányosabb díjfizetés érdekében. Egyetértve az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyekre a jogszabály eddig is hasonló – az arányosság kritériumát megkövetelő – megfogalmazásokat tartalmazott, továbbra is hiányolta – akár hónapokban – a minimumarányosság meghatározását, amelytől pozitív irányban bármely önkormányzat eltérhet.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter tájékoztatása alapján a Hgt. módosítására 2007 második felében kerül sor, és ezt követően történhet a kapcsolódó végrehajtási szabályok módosítása. Ezen jogszabályok időközbeni módosítása megtörtént, a biztos kezdeményezései azonban mégsem valósultak meg maradéktalanul.

1.20. Rendőrségi eljárás

1.20.1. Rendőri intézkedések

Az állampolgárok gyakran fordulnak az országgyűlési biztoshoz segítségért az őket érintő rendőri intézkedések, vagy – épp ellenkezőleg – azok elmaradása, vagy a számukra nem méltányos rendőrségi hatáskörben hozott hatósági döntések miatt.

Az elmúlt évben sok személy- és vagyonőri tevékenység gyakorlásához szükséges hatósági igazolvány iránti kérelem elutasítását sérelmező panaszt fejezett be a biztos (OBH 5408/2005., OBH 6335/2005., OBH 4796/2006., OBH 4963/2006., OBH 4969/2006., OBH 5408/2006., OBH

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1319/2007., OBH 1575/2007., OBH 2060/2007., OBH 2078/2007., OBH 2310/2007., OBH 2326/2007., OBH 2888/2007., OBH 3121/2007.). A panaszosok általában arra keresték a választ, hogy ha kitöltötték jogerős bírósági ítéletben kiszabott büntetésüket, esetleg mentesültek is annak hátrányos következményei alól, miért nem kaphatnak személy- és vagyonőri igazolványt. Az ilyen panaszokat alkotmányos jogok sérelme hiányában a biztos elutasította, egyben tájékoztatta a panaszosokat, hogy – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint – addig, amíg a bűntettesek nyilvántartásában szerepelnek – melynek időtartama a mentesítés beállta időpontjában kezdődik –, valóban nem kaphatnak személy- és vagyonőri igazolványt. Vagyis három időpont az irányadó: a büntetés letöltése, ettől számítandó hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülés, végül a mentesülés dátumától számított tizenöt év.

Az OBH 2049/2007. számra iktatott beadvány előterjesztője az elektromos vagyonvédelmi rendszer telepítéséhez szükséges hatósági igazolvány iránti kérelmének elutasítását sérelmezte. Ez esetben a személy- és vagyonvédelmi tevékenység gyakorlását ugyan engedélyezték a panaszosnak, de a rendőrség határozata tartalmazta azt is, hogy a biztonságtechnikai rendszerek szerelését csak megfelelő szakképzettséggel rendelkező személy végezheti. A biztos a panaszt elutasította, mivel a rendőrség nem sértett alkotmányos jogot. Hangsúlyozta viszont, hogy a képesítési követelményrendszert a szakmai kamara alakította ki. A szakmai kamara a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzata. A szóban forgó hivatást a magas szintű, speciális képesítés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Mindebből következően a szakmai kamaránál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebbek a szabályok, s úgy is, hogy a szabályok alapjogokat – különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot – érintenek. Ezenkívül az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem sért alkotmányos jogokat a foglalkozás gyakorlásának szakképzettséghez kötése.

Egy panaszos szerint az önvédelmi célú lőfegyverek engedélyezése során a főkapitányságok a hivatásos állományba tartozó kérelmezőktől nem követelik meg a fegyverismereti vizsgát, illetve a kérelmezőknek nem kell igazolniuk, hogy életük, testi épségük fokozott veszélynek van kitéve. A panaszos a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományában dolgozott, rendelkezett önvédelmi fegyverrel, de nyugállományba helyezése után engedélyét visszavonták. Kérte az engedélyező hatóságok joggyakorlatának

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vizsgálatát (OBH 6335/2005.). Válaszában a biztos rámutatott, hogy a lőfegyverek tartása, megszerzése nem alkotmányos jog. Az engedély kiadására jogosult szervek a vonatkozó kormányrendelet szabályai szerint kötelesek eljárni, akár polgári, akár hivatásos állományú legyen is a kérelmező. A veszélyeztetettség mértékének elbírálása mérlegelési jogkörbe tartozik. A lőfegyverekről és lőszerekről szóló törvény pedig a hatálybalépése előtt kiadott engedélyek érvényességét nem érinti, illetve a 2004 szeptembere előtt kiadott engedélyek érvényessége még nem járt le, az új kérelmezőknek viszont bizonyítaniuk kell, hogy munkájukkal összefüggésben vagy más okból életveszélynek vannak kitéve. A hivatásos állományúak kérelmének előterjesztéséhez szükség van parancsnoki jóváhagyásra. Fegyverismeret- és rendszeres lövészeti képzésben a hivatásos állományúak évente kötelezően részt vesznek.

Voltak, akik fegyvertartási engedélyük ügyében keresték az országgyűlési biztos közbenjárását. Ezekben az ügyekben is csak arról tájékoztathatta a panaszosokat, hogy a fegyvertartási engedély kiadásával kapcsolatos szabályok valóban rendkívül szigorúak, de a lőfegyver vásárlása, tartása, vagy olyan foglalkozás, tevékenység folytatása, amelyet csak lőfegyverrel, illetve meghatározott követelmények mellett lehet ellátni, nem érint alkotmányos jogokat (OBH 4737/2005., OBH 5234/2005., OBH 1211/2007., OBH 2494/2007.).

Előfordult olyan panasz is, melyben a személy- és vagyonőri igazolványnyal rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrök a lakásán, a személy- és vagyonőri vállalkozói, illetve kamarai tagsági igazolványainak meglétét és hitelességét ellenőrizték. A rendőrök rendőrségi feliratú és megkülönböztető jelzésű járművel érkeztek a lakására. A panaszos szerint ez őt a lakókörnyezetében hátrányosan érintette, iratai ellenőrizhetők lettek volna a szakmai kamaránál is. Az országgyűlési biztos a panaszt elutasította, egyrészt mert a panaszos az ellenőrzés végrehajtása miatt nem élt jogorvoslattal, másrészt mert a rendőrség törvényes jogcímen végzett ellenőrző és felügyeleti tevékenysége nem sért alkotmányos jogokat (OBH 4984/2006.).

Vizsgálatot folytatott a biztos azon panasz alapján, mely szerint a rendőrség szórakozóhelyen, kábítószer-ellenőrzés keretében, vizeletvizsgálatot végzett. A panaszos kifogásolta a vizsgálat eredményét, de ellenőrző vizsgálatot – kérése ellenére – nem végeztek, hanem ruházata átvizsgálását követően előállították a kapitányságra és gyanúsítottként kihallgatták. A biztos rámutatott, hogy a rendőr által végzett ruházatátvizsgálás nem terjed ki arra, hogy egy szórakozóhely közönségét vagy annak egy részét rátekin-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

téssel végrehajtott szelekció alapján vizeletminta adására kötelezze. Előállítást követő vizeletvételre is csak a bűncselekmény bizonyításához szükséges bizonyíték beszerzése érdekében, a gyanúsítás közlésére és a gyanúsított kihallgatásra pedig csak szakértői vélemény beszerzése, illetve csak a gyanú megalapozása után kerülhet sor. Az ügyben bizonytalansági tényezőt jelentett az alkalmazott gyorstesztek értékelése, valamint az, hogy tárgyi bizonyítékok nélkül a kábítószer-fogyasztás, a fogyasztott szer jellege, a beszerzési forrás és egyéb releváns adatok csak az eljárás alá vont beismerő vallomása alapján szerezhetők be. A tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – a terhelő adatok beszerzése érdekében feltehetően olyan módszereket is alkalmaztak, amelyek alkalmasak voltak a megfélemlítésre, de nem volt biztosított sem a védelemhez való jog, sem a panaszjog. A „diszkórazzia" során elvégzett jogalap nélküli vizsgálatok sértették a megalázó bánásmód alkotmányos tilalmát is. Ezekre tekintettel a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen a „diszkórazziák" gyakorlatának felülvizsgálatára, és nyomatékosan hívja fel alárendelt szervei figyelmét a jogszabályok betartására (OBH 1916/2006.). A főkapitány az ajánlást teljesítette.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy egy rendőr telefonon megfenyegette őt egy hagyatéki üggyel kapcsolatban (OBH 1682/2007.). A fenyegetés miatt panaszt tett az ügyészségen és több rendőri vezetőnél, de panaszát – hatáskör hiánya miatt – elutasították. Azt tanácsolták neki, hogy forduljon a rendőr szolgálati elöljárójához. A biztos sem tudott érdemi vizsgálatot folytatni az ügyben, mivel a kifogásolt rendőri magatartás nem függött össze hatósági határozattal vagy intézkedéssel, a beadvány tartalma alapján pedig a rendőr kijelentései – amennyiben bizonyíthatóak – legfeljebb fegyelmi vagy etikai vétség megállapítására voltak alkalmasak. Ennek vizsgálatára valóban a szolgálati elöljáró jogosult. Ugyanezen okok miatt mellőzte a biztos annak a panasznak a vizsgálatát, melynek vendéglátó egységet működtető előterjesztője szerint a körzeti megbízott különböző szabálytalanságok – fiatalkorú kiszolgálása, záróra megszegése stb. – miatt rendszeresen feljelenti őt az önkormányzatnál (OBH 6231/2005.).

A panaszos rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőség elmulasztása miatt állapította meg hatásköre hiányát az ombudsman az OBH 4923/2006. számú ügyben is, melyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a vele szemben intézkedő rendőrök kiabáltak és sértő hangnemben beszéltek. Ennek kivizsgálása is parancsnoki hatáskörbe tartozik.

Olyan panaszt is vizsgált a biztos, mely szerint a házuk előtt a rendőrök

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megverték a panaszos férjét, majd a lakásukat feldúlták, és őt férjével együtt előállították a kapitányságra. Bevitték a rendőrségre 12 éves lányukat is, ezért kisebbik gyermekük felügyelet nélkül maradt. A panaszos férje több sérülést szenvedett a mellkasán és a lábán (OBH 4543/2005.).

A biztos ombudsmani intézkedésre nem talált okot az ügyben. Megállapította ugyanis, hogy a panaszos férjével szemben – ittas vezetés gyanúja miatt – szándékozott a rendőr intézkedni, de a férj megütötte a rendőrt. Dulakodtak, mindketten az út menti árokba estek. A verekedésbe a panaszos és egy ismerősük is bekapcsolódott. A férj végül elmenekült, de még aznap elfogták, majd vérvételre és orvosi vizsgálatra szállították. A látlelet szerint voltak hámsérülései, ezért azt, valamint a rendőri jelentést a kapitányság megküldte az ügyészségnek. A panaszost a verekedésben való részvétel miatt állították elő, de nem hallgatták ki, mert arra az ügyészségi nyomozó hivatal rendelkezett hatáskörrel. A panaszos nagyobbik leánya önként ment a rendőrségre, kisebbik leányát – a panaszos beleegyezésével – szomszédjuknál helyezték el. A férj ittas vezetése ügyében egyébként az ügyészség vádat emelt, az ügyészségi nyomozó hivatal pedig a rendőrökkel szemben indult nyomozást megszüntette.

Lakásáról törött lábbal történő előállítását és a rendőrségen való bántalmazását sérelmezte az a panaszos, akivel szemben családi konfliktusok miatt intézkedtek a rendőrök. Az ügyben a biztos megállapította, hogy a panaszos családtagjainak bejelentései alapján a helyszínre érkezett rendőröknek a panaszos ellenállt, felhívásaiknak nem engedelmeskedett, ezért állították elő és alkalmaztak vele szemben kényszerintézkedést, melyek jogszerűek voltak (OBH 5941/2005.).

A személyes szabadsághoz való jog sérelmét állapította meg viszont az országgyűlési biztos az OBH 3251/2007. számra iktatott panasz alapján folytatott vizsgálata eredményeként. A panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrök szabálysértési ügyben elővezették, több órára előállító helyiségbe helyezték, és megbilincselve vitték az ügyintézőhöz. Maga az elővezetés jogszerű volt, tekintettel arra, hogy a panaszos háromszori idézést követően sem jelent meg a szabálysértési hatóság előtt. Ugyanakkor nem állt fenn a panaszos részéről sem az önkárosítás, sem a támadás vagy szökés veszélye, ellenszegülését sem kellett megtörni. A sértett tanúként elővezetett panaszos az intézkedés során a rendőrséggel együttműködött. Mindezekre tekintettel előállító helyiségben való elhelyezése, valamint megbilincselése súlyosan sértette az arányosság követelményét. Rámutatott a biztos továbbá, hogy a rendőri intézkedések ellen benyújtott panaszt elutasító határozatban a fellebbezési illetékfizetési kötelezettség előírása is tör-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vényellenes volt, hiszen a vonatkozó törvény szerint tárgyánál fogva illetékmentes a rendőrhatósági kényszerintézkedés alá helyezési eljárásban az eljárás alá vont személy által előterjesztett panasz és fellebbezés. Az ügyben a biztos ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak a feltárt visszásságok megszüntetését.

1.20.2.
Gyülekezési jog

A biztosok 2007-ben kiemelten foglalkoztak a gyülekezési jog érvényesülése kérdésével, aktívan részt vettek abban a folyamatban, amely a 2006. évi zavargások következményeinek alkotmányos felülvizsgálatára irányult.

Az általános helyettes a 2006. szeptemberi-októberi közterületi rendezvényekről és a velük kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel kapcsolatos álláspontját a beszámolási időszakban már ismertette az Országgyűléssel (OBH 4435/2006.). Eljárása hivatalból indult, de annak során jelentős hangsúlyt fektetett az eseti állampolgári panaszok elbírálására és a velük kapcsolatos intézkedések megtételére is (OBH 4492/2006., OBH 4885/2006., OBH 4886/2006., OBH 4887/2006., OBH 4888/2006., OBH 4918/2006., OBH 4922/2006., OBH 4965/2006., OBH 4983/2006., OBH 4988/2006., OBH 4991/2006., OBH 4996/2006., OBH 5000/2006., OBH 5004/2006., OBH 5325/2006.). Jelentésében nem meghatározott személyek meghatározott sérelmével foglalkozott, hanem az események csomópontjaihoz kapcsolódva fejtette ki, hogy ott és akkor érte-e sérelem az emberi jogokat.

A gyülekezési jognak az erőszakmentes, békés jogállami forradalom időszakában kialakult alapvető alkotmányi-törvényi szabályozását meghaladottnak, és a XXI. század követelményeit figyelmen kívül hagyónak tekintette. Véleménye szerint: „A Gytv. 1989-ben született, és ahogy mondani szokták: a rendszerváltás emblematikus terméke. Ebben sok igazság van, ha nem is teljesen pozitív értelemben. A gyülekezési jog akkori szabályozása a pártállami állampolgári jogfelfogás ellenében és az esetleges visszarendeződés akadályozása érdekében jött létre. A szabályozás elvei és meghatározó részletei a pártállami berendezkedés és döntéshozatal elleni tiltakozás kifejezésére alkalmas keretek. Alkotmányos demokráciában azonban a gyülekezési jog funkciója némileg más."

A 2006. szeptember 17-i, Kossuth téren kezdődött tüntetés választási gyűléssé, majd kulturális rendezvénnyé minősítését jogalkalmazási hibaként értékelte, melynek következtében a rendőrség nem láthatta el hatéko-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyan közrendvédelmi és közbiztonság-védelmi feladatait. Az MTV Szabadság téri székházánál kialakult demonstrációval kapcsolatban a rendőri vezetés bizonytalanságát és határozatlanságát, valamint a kivezényelt rendőregységek személyi és dologi felkészítetlenségét emelte ki, ami egyaránt veszélyeztette a rendőrök és a székházban tartózkodók életét és testi épségét, vagyis alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Mellőzte viszont az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság megállapítását a tekintetben, hogy a 2006. október 23-ig folytatódó tüntetések egyes helyszínein a rendőrség határozott túlerő elérésére törekedett és számos tüntetőt vett őrizetbe. Az esetleges rendőri túlzások korrigálásának lehetőségét a bírói felülvizsgálatban jelölte meg.

A 2006. október 23-i, helyszínüket változtató, be nem jelentett demonstrációkról úgy foglalt állást, hogy azokat a rendőrség jogszerűen és értékelhető emberi jogi sérelmek nélkül oszlatta fel. A tüntetők elleni rendőri vízágyú- és könnygázhasználatot, majd lovas rendőri egység bevetését is úgy értékelte, hogy azok alkalmazásának a törvényi feltételei nem hiányoztak, ezért a rendőri fellépés jellege nem okozott alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot. A

T-34-es harckocsi tüntetők által való beindítását követően rendőrség által bevetett gumilövedék használatát önmagában ugyancsak nem tartotta jogszerűtlennek, de nem kellően körültekintő alkalmazását az élethez és a testi épséghez való jog megsértésének ítélte. Aggályosnak tartotta a gumilövedék használatát a barikád emelésének megakadályozására és felszámolására is. Rámutatott arra is, hogy az intézkedési területen tartózkodó személyek több esetben nem alkottak gyülekező csoportot, ezért a velük szemben való rendőri kényszer szükségtelen volt. Előfordult az is, hogy az egyébként szükséges rendőri kényszerintézkedés kivitelezésének módja nem felelt meg az arányosság követelményének, illetve a kényszerintézkedés azután is folytatódott, hogy a tüntető ellenállása megtört. Az ilyen rendőri intézkedések alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoztak.

Összességében a biztos megállapította, hogy 2006 szeptember-októberében a rendőrség szándékosan ugyan nem akadályozta a békés gyülekezési jog gyakorlását, a rendőri intézkedések során azonban egyetlen emberi jogsértésnek és alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságnak sem lehetett volna megtörténnie. Ezért a biztos ajánlásaiban hangsúlyozta, hogy a rendőrség jogállami működésének feltételei közé tartozik az állampolgárokat is érintő szabályok (magatartási kódex – 5. számú ajánlás, a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos tájékoztatás – 9. számú ajánlás) nyilvánosságra hozatala, a parancsnoki felelősségvállalás következetes érvényesítése (7. számú

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ajánlás) és a rendőrség működésével összefüggésben felmerült problémák polgárbarát kezelése (8. számú ajánlás). Felhívta a figyelmet (1–4. számú ajánlás) egyes jogalkotási teendőkre is. A címzettek az ajánlásokkal alapvetően egyetértettek, megvalósításukat – a jogalkotás kivételével – az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától függő ütemben elkezdték, ezért azokat – tudomásul véve a nehézségeket – a biztos elfogadta.

Szorosan kapcsolódik a 2006 őszén kezdődött demonstrációkhoz a Parlament épülete körül felállított rendőrkordon ügye, melyben az országgyűlési biztos ugyancsak hivatalból vizsgálódott (OBH 1498/2007.). Vizsgálata aktualitását az adta, hogy voltak, akik szóban, voltak, akik demonstratívan és tevőlegesen is felléptek a védőkorlát eltávolítása érdekében. Ezenkívül köztársasági elnöki nyilatkozat is alkotmányosan aggályosnak tartotta a Kossuth teret lezáró kordont. Civil szervezetek (OBH 1829/2007.), elméleti és gyakorlati jogászok szintén szót emeltek a kordon fenntartása ellen.

A Kossuth tér lezárásával kapcsolatban – amely adott esetben az ott tartani szándékozott rendezvények ellehetetlenülésével is járt – a biztos abból indult ki, hogy a lezárás csak akkor minősülhetett törvényesnek, ha arra a közrend, a közbiztonság, a parlamenti épület és az abban tartózkodó személyek meghatározható milyenségű és mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha a korlátozás indokai nyilvánvalóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. Ennek a három feltételnek együttesen kellett teljesülnie.

A rendelkezésére álló információk alapján azt a következtetést vonta le, hogy a Kossuth tér használatát korlátozó rendőri intézkedés indokolt volt a 2006. október 23-a körüli napokban. Azt követően azonban a közvélemény előtt nem voltak ismertek olyan törvényes indokok, amelyek miatt a Kossuth tér folyamatos lezárása jogszerű lett volna. A közrend, közbiztonság veszélyeztetettségét – a korlátozásokkal összefüggésben – a rendőrségnek igazolnia kellett volna, vagyis a veszély okát és jellegét a valóságnak megfelelően úgy kellett volna megneveznie, hogy abból az intézkedés szükségessége is megállapítható, egyértelmű legyen. A biztos szerint ez hiányzott. Ezért a Kossuth tér kordonnal való folyamatos lezárását nem találta indokoltnak, és az alkotmányosság követelményeivel – mindenekelőtt a jogállam elvével – összeegyeztethetőnek. Mindezekre tekintettel ajánlásokat tett a budapesti és az országos főkapitánynak. A rendőri vezetők válaszát – figyelemmel arra is, hogy a tér lezárása időközben megszűnt – tudomásul vette. Hangsúlyozta azonban, mindannyiunk érdeke – és a hatóságok kötelessége – az alkotmányos jogok védelme és az elkerülhetetlen esetekben szükségessé váló korlátozások törvényességének, arányosságának biztosítása. Az állampolgárok együttműködése és jogkövető maga-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tartása csak akkor várható el, ha a korlátozások indokairól és törvényes megalapozottságáról megfelelő részletességű, közérthető és hiteles tájékoztatást kapnak.

A beszámolási időszakban érkezett panasz az állampolgárok 2007. március 15-i koszorúzási szándékával összefüggésben is (OBH 2307/2007., OBH 2365/2007.). Tekintettel arra, hogy e panaszok alapjául szolgáló rendőri intézkedések szintén a Kossuth téren zajlottak, célszerű itt szólni ezekről. A panaszosok a Parlament előtti Kossuth szobornál kívántak koszorút elhelyezni. A rendőrség azonban felszólította őket a terület elhagyására, majd igazoltatták, ruházatukat, csomagjaikat átvizsgálták és előállították őket. Másnap reggelig voltak fogva. A biztos arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy – a beadvány tartalmát a jogszabályokkal összevetve – a rendőri intézkedés a hatályos törvénynek megfelelt, jogsértés nem volt megállapítható. Utalt arra az alkotmánybírósági határozatra is, amelyben az Alkotmánybíróság a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette, hogy – természetesen a jogorvoslás lehetősége mellett – „ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani”. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény.

Volt olyan panaszos, aki nem „demonstrálóként” terjesztette elő panaszát. Az OBH 2375/2007. számra iktatott ügyben a panaszos éppen ellenkezőleg, magát a tüntetést kifogásolta. Szerinte a 2/A számú főútvonalon félpályás útlezárást tartó tüntetők korlátozták a szabad közlekedéshez való állampolgári jogait. A biztos a panaszt hatásköre hiányában érdemben nem vizsgálhatta, de tájékoztatta a panaszost arról, hogy a rendőrség csak nagyon szűk körben korlátozhatja a gyülekezés szabadságát. A meghatározott ideig tartó félpályás útlezárások – amennyiben azok nem járnak a forgalom teljes megakadályozásával, mint ahogy a panaszos esetében sem – a hatályos jogszabályok alapján nem tilthatók meg.

A gyülekezési joggal összefüggésben – állásfoglalást kérve – megkereste a 168 Óra Szerkesztősége is a biztost. A beadvány alapjául Budapest egyik terén 2007. november 17-én zajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkájukat végző újságírók jelenléte, igazoltatása, két újságíró rendőrségre való előállítása szolgált. Állásfoglalása kialakításában a biztost nagyban segítette az EBESZ 2007. június 21-i, az újságíróknak a tüntetéseken betöltött szerepével kapcsolatos ajánlása. Abból látható, hogy az újságíróknak a tüntetéseken betöltött szerepe, sajátos helyzete szintén visszatérő, standard probléma. A biztos válasza a jelen beszámolóban, a kiemelt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ügyek cím alatt, teljes terjedelemben megismerhető (OBH 5219/2007.).

Azt, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelten foglalkozott a gyülekezési jog mint védelmet élvező szabadságjog jellegű alapjog gyakorlati problematikájával, bizonyítja az is, hogy részt vett az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil és vallásügyi bizottsága 2007. október 17-én, a 2006. évi tüntetések évfordulója alkalmával tartott állapotfelmérő és hatásvizsgáló ülésén. Az ülésen – többek között – nyilvánvalóvá vált, hogy a 2006. szeptember-októberi eseményekben tanúsított rendőri fellépések maradéktalan tisztázása, lezárása nem történt meg. Ezért a rendőrséggel szemben jogosnak vélt állampolgári kárigények mielőbbi lezárása érdekében az ORFK érintett szervei (BRFK és REBISZ) és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt személyek közötti megegyezések eléréséhez felajánlotta közvetítői segítségét, amit az országos rendőrfőkapitány elfogadott és támogatott (Gy 373/2007).

A biztos – az adatvédelmi biztossal közösen – helyszíni tapasztalatokat is gyűjtött a 2007. október 23-i tüntetéseken, valamint az ORFK biztosítási központjában megfigyelte a Kossuth téren 2007. november 21-én szervezett Liga szakszervezeti demonstráció utáni tüntetés oszlatásával kapcsolatos intézkedéseket.

Jelen beszámoló keretében kell megemlíteni – bár befejezésük a következő évre áthúzódik, vagyis vizsgálatai eredményéről jelen beszámolóban nem szerepeltetheti a biztos –, hogy a 2006. évi őszi demonstrációkkal összefüggésben hivatalból vizsgálatot rendelt el a Nemzetbiztonsági Hivatal által 2006 októberében kiadott „Közlemény” alapján (OBH 4583/2007.), valamint diákok közreműködésével gyakorolt rendőri tömegoszlatással kapcsolatban (OBH 4685/2007.).

2007. év végén Hivatalunkban megkezdődött a 2008. évben megvalósítani tervezett, a gyülekezési jog újraszabályozásának alternatíváival kapcsolatos ombudsmani projekt előkészítése is. Annak során különös hangsúlyt kap a biztos közvetítő szerepe a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos egyes szereplők: a jogalkotó, a jogalkalmazó szervek (rendőrség, ügyészség, bíróság), a civil jogvédő szervek között. Fontos célja a projektnek a civil szféra elképzeléseinek megismerése és azok közvetítése az állami szerveknek úgy, hogy közben politikailag neutrális, következetes és „szabadságbarát” omudsmani álláspontot is megjelenítsen.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.20.3.
Szabálysértési eljárások

Az országgyűlési biztos a szabálysértési ügyek vizsgálata során számos jogalkotási anomáliára mutatott rá: Az általános helyettes 2006-ban megállapította, hogy a szabálysértési eljárásban a kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás hiánya súlyos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek a szabálysértési törvény (Sztv.) módosítására (OBH 3652/2005. és OBH 5624/2005.). A miniszter a javaslatot elfogadta, és – a törvénymódosítás eredményeként – 2008. január 1-jétől már lehetővé vált a kézbesítési vélelem megdöntése (Sztv. 74/A. §).

A biztos 2006-ban azt is megállapította, hogy a szabálysértési eljárást megszüntető határozat kézbesítésének elmulasztása a sértett jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott (OBH 1502/2006.). Az Sztv. 2008. január 1-jétől úgy módosult, hogy a szabálysértési hatóság a sértettel és képviselőjével közli az eljárás alá vont személy felelősségét megállapító jogerős ügydöntő határozatot, illetve a bíróság hatályban tartó vagy megváltoztató végzését (75. § (2) bekezdés).

A biztos több alkalommal jelezte az igazságügyi és rendészeti miniszternek a jogorvoslati jog érvényesülésével kapcsolatos problémákat (OBH 1092/2005. és OBH 3070/2007.). Az Sztv. 86. § (1) bekezdése szerint, ha a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, a sértett panaszt tehet a határozattal szemben. Amennyiben a bíróság szünteti meg az eljárást (93. § (1) bekezdés c) pont), a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami – különösen a bizonyítottság hiányában való megszüntetés esetén – komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. A bíróság eljárását, illetve döntését a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. Álláspontja szerint az Sztv. hiányossága – mivel nem zárja ki a fiatalkorúak őrizetbe vételének a lehetőségét – visszásságot okoz a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben, ezért felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert a feltárt visszásság megszüntetésére (OBH 4005/2006.). A közjogi szakállamtitkár elfogadta a jogalkotási javaslatot, és a kormány elé terjesztették a szabálysértési őrizet megszüntetésére vonatkozó tervezetet, de a módosításra végül mégsem került sor.

A biztos már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi és a belügyminiszternek a hiányzó jogi szabályo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zás kidolgozására (OBH 4460/2002.). A javaslatot az érintett miniszterek elfogadták, és több tervezetet dolgoztak ki a zaklatás szabálysértésként való szabályozására. Végül – 2008. január 1-jei hatállyal – bűncselekményként vezették be a zaklatás tényállását a magyar jogba (Btk. 176/A. §).

1.21.
Szociális ügyek

A beszámolási időszakban számos panasz érkezett az országgyűlési biztosokhoz a pénzbeli szociális ellátásokkal összefüggésben. A korábbi időszakhoz képest növekedett a nehéz szociális, anyagi helyzet miatti panaszok száma. E jelenség vélhetően a szociális megszorító intézkedések hatásaira vezethető vissza. A beadványok hangvételéből jól érzékelhető a társadalom szegényebb rétegeinek kétségbeesése életszínvonaluk romlása miatt. Sokan csupán – úgy érzik, utolsó lehetőségként – pénzügyi segítséget kérnek. A beadványtevők kilátástalan élethelyzetükről, a munkalehetőségek hiányáról, a magas és sokszor kifizethetetlen lakásfenntartási költségeikről, megromlott egészségi állapotukról vagy megoldhatatlan lakáshelyzetükről írnak. Több esetben nem is jelölnek meg hatósági eljárást, vagy a vizsgálat során megállapítható, hogy az eljáró hatóság a vonatkozó rendelkezéseket megtartotta, így a biztos hatáskörének hiányában csak annyit tehetett, hogy felhívta az érintett helyi önkormányzatok figyelmét a nehéz szociális helyzetű családra, illetve a panaszost tájékoztatta a szociális alapellátás keretében igénybe vehető egyéb lehetőségekről, elsősorban a személyes életvezetési tanácsadást is nyújtó családsegítés intézményéről.

A szociális ellátással összefüggő panaszok túlnyomó többsége továbbra is a rendszeres szociális segély és a közgyógyellátás iránti kérelmek elutasítása miatt érkezett. Az utóbbit illetően a legtöbb panasz a szakhatóság – területi egészségpénztár – eljárásának elhúzódására, illetve az ellátás mértékére, a megállapított gyógyszerköltségre vonatkozott. A gyógyszerköltségek megállapítása olyan szakhatósági hatáskör, amelynek vizsgálatára az országgyűlési biztosnak nincs jogi lehetősége, az eljárás elhúzódása miatt azonban az OBH 1976/2007. számú ügyben alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg, és felkérte az egészségügyi minisztert, tegye meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a megváltozott jogi környezetben az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági feladataikat – a számukra előírt – határidőben elvégezhessék. Egy közgyógyellátás iránti kérelem elutasítása miatt érkezett másik panasz kapcsán a biztos megállapította, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az eljáró hatóságok a hozzátartozók

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fogalmát olyan szűken értelmezik, hogy az egy főre eső jövedelem számításakor nem veszik figyelembe a nagyszülők által családba fogadással nevelt unoka személyét (OBH 3650/2007.).

A rendszeres szociális segélyek elutasítása miatti panaszok vizsgálatának többségében a biztos megállapította, hogy a hatóságok a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket figyelembe véve és azokat helyesen értelmezve jártak el. Kivéve az OBH 2560/2007. számú ügyet, amelyben a biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való és a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okozott, hogy a közigazgatási szervek a köztük felmerülő illetékességi vita rendezését érdemben meg sem kísérelték, hanem az iratokat olyan hatósághoz továbbították, amely korábban, illetékességének hiányát megállapítva azok áttételéről intézkedett. Ezzel a kérelmező annak ellenére, hogy az ellátásra jogosult lett volna, ahhoz több mint egy évig nem jutott hozzá. A súlyos jogsérelemre tekintettel az országgyűlési biztos a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló jogszabály vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél.

A biztos ajánlásainak és kezdeményezéseinek fogadtatása az esetek többségében eredményes volt, az érintettek a szükséges intézkedéseket megtették, és a feltárt alkotmányos visszásságokat, a rendelkezésükre álló eszközökkel orvosolták.

1.22. Társadalombiztosítás

Nyugdíjbiztosítás és egészségbiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggésben érkezett beadványok száma mindkét biztosítási ágban megnövekedett, az összes panaszoknak közel 7 százalékát tették ki, az előző év 5-6 százalékával szemben.

A beérkezett panaszok súlyát tekintve nem volt változás, azok mintegy tizedének vizsgálata zárult jelentéssel, melyek ötven százaléka ajánlást is tartalmazott. A többi ügyben hatásköre hiánya miatt részletes tájékoztatást tartalmazó, de elutasító választ adott a biztos, illetve a beadványok áttételét rendelte el a hatáskörrel rendelkező szervekhez.

A hatáskör hiánya megállapításának legfőbb okai ebben az évben is a folyamatban lévő bírói eljárások alatt vagy az ítélettel lezárt ügyekben érkezett panaszok, a jogorvoslati út elmulasztása, a nem hatóság ellen benyújtott, illetve az ismételt panaszok voltak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A hozzánk fordulók, mindkét biztosítási ágat érintően – a korábbi évekhez hasonlóan – kifogásolták az orvosi bizottságok eljárását és döntését. Bízunk abban, hogy a többségében orvos-szakmai kérdéseket érintő kifogásokat illetően megoldást jelent a 2008. január 1-jétől bevezetésre kerülő, az egészségkárosodás mértékét és a rehabilitálhatóságot megállapító új rendszer (rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény).

A beszámolási időszakban, a nemzetközi szerződések hatálya alá tartozó nyugdíjigények elbírálásának elhúzódása volt az oka további számos megalapozott panasznak. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a kifogások többségében objektív okok akadályozzák a nyugdíj megállapítását, nem élt ajánlással. Tipikus eset, hogy az elbírálásra hatáskörrel rendelkező Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz – az igénylő jogosultságának megállapításához a külföldi szervtől szükséges adatszolgáltatási kérelmekre – hosszú ideig nem érkezett válasz. Ezekben az ügyekben az országgyűlési biztos segítséget kért az adott ország ombudsmanjától. Kezdeményezése az esetek döntő hányadában eredményre vezetett.

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

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

Az egészségbiztosítást érintő panaszok, a korábbi évekhez hasonlóan, leginkább az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival (GYED, táppénz) összefüggésben érkeztek a biztoshoz. Nem csökkent azoknak a panaszoknak a száma sem, amelyek az Egészségbiztosítási Pénztárak méltányossági jogkörének gyakorlásával összefüggésben keletkeztek. Gyakran sérelmezték a panaszosok a lassú ügyintézést, illetve a kérelem – rendszerint orvosszakmai megítélés körébe tartozó – elutasítását.

Az egészségügyi reformmal összefüggésben emelkedett azon sérelmek száma, amelyekben a panaszosok az egészségbiztosítási jogviszonnyal kapcsolatos ellenőrzést, illetve eljárást sérelmezték. Az egészségügyi ellátásra való jogosultság 2007. évi biztosítási alapokra helyezése sok problémát és kérdést vetett fel, főként a jogosulti kör meghatározásával kapcsolatban. Jelentéssel zárult azoknak az ügyeknek a vizsgálata, amelyekben a panaszosok külföldön működő felsőoktatási intézmények nappali tagozatán ta-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nulmányokat folytató diákok egészségbiztosítását érintően érkeztek a biztoshoz (OBH 2793/2007.). Ugyancsak jelentéssel zárult a 65 év feletti, azonban a menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközt igénybe venni nem tudó biztosítottak utazási költségtérítésének az elutasítása (OBH 4087/2007.). Tekintettel arra, hogy a vonatkozó rendeletet a jogalkotó 2007. június 1-jétől pontosította, a biztos e tekintetben nem élt ajánlással.

1.23.
Vallásszabadság

Az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja egyes egyházak belső működését, és az egyházak működésével kapcsolatban más – az ombudsman által elvben vizsgálható – hatóság is csak nagyon szűk körben járhat el, mivel nincs (a törvény értelmében nem is hozható létre) olyan hatóság, amely az egyházak felett törvényességi felügyeletet gyakorol.

Egy magánszemély beadványában egy Önkormányzat Képviselő-testületének eljárását sérelmezte. A panaszos szerint a Képviselő-testület eljárása sértette az állam és egyház elválasztásának elvét, mert a református egyház által alapított, református szellemiségű és vezetésű iskola fenntartója a kistérségi társulás lenne. Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság – az állam és egyház elválasztásának elvét kifejezetten az állami és egyházi iskolákra vonatkozó értelmező gyakorlatának ismertetése után – a következőkre mutatott rá: A kérdéssel foglalkozó első képviselő-testületi ülésen elhangzottakat összevetve az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett gyakorlatával, megállapítható, hogy a „kistérségi alapítású és fenntartású egyházi iskola” nem felelt volna meg az önkormányzati (állami) iskolával szemben megfogalmazott „semlegesség” követelményével. Ki kell emelni, hogy a képviselő-testületi ülésen elhangzott „modell” valóban alkalmas lehetett volna, hogy az Alkotmány 60. § (3) bekezdésben megfogalmazott, állam és egyház szétválasztásának elvével összefüggő visszásságot okozzon. Figyelemmel arra, hogy végül nem ilyen konstrukcióban kezdődött az iskola beruházás, alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt a biztos nem tapasztalt, e körben ombudsmani intézkedést sem tett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett iskolát a Református Egyházközség alapította, fenntartóként közoktatási megállapodást kötött a helyi önkormányzattal. A közoktatásról szóló törvény szerint ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn, a nevelési-oktatási intézmény vallási tekintet-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ben elkötelezett intézményként is működhet, valamint a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás keretei között – részt vehet a Kt.-ben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. Ha a közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, ez esetben a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladatellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetve világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat. Az ombudsman megállapította, hogy az adott településen a panasszal érintett iskolán kívül működik önkormányzati fenntartású iskola is, vizsgálata során pedig nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az ezt választó a szülőkre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher hárulna.

Egy másik – egy református egyházközség lelkészének panasza alapján indult – vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az önkormányzati fenntartású óvoda azzal, hogy a fakultatív hit- és vallásoktatást az addigi délelőtti időpont helyett délután javasolta megtartani. Ugyanakkor megsértette az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettségét, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okozott az óvoda nevelőtestülete a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának meghatározásával és közzétételével.

1.24. Végrehajtók

Mivel a bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással, ezért a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével, analógiájával jár el a biztos a végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben. Ennek értelmében a végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bírósági végrehajtók elleni panaszok esetében a biztos hatáskörét kizáró leggyakoribb ok, ha a végrehajtás alapját képező bírósági ítéletet, illetve az azt megelőző bírósági eljárást sérelmezik. Ehhez kapcsolódnak a végrehajtási lap kibocsátásához vagy az egyéb végrehajtható okiratok [a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 10. §] kiállításához fűződő különböző kifogások. Ugyancsak kizárja a panasz részletes vizsgálatát, ha kifejezetten olyan kérdésre vonatkozik, amely a bíróság hatáskörébe tartozik. Tipikusan ilyen a bírósági végrehajtó által megállapított becsérték, a behajtott és a még végrehajtandó tartozás összegének kérdése, vagy például meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a foganatosítás módjának bírósági meghatározása (Vht. 174. §). A bírósági végrehajtási eljárás felfüggesztésének elrendelése is a bíróság hatáskörébe tartozik. Nagyon nehezen fogadják el az ügyfelek, hogy az esetek többségében nem kötelező a végrehajtás felfüggesztése, így előfordulhat, hogy a bíróság mérlegelési körében hozott döntésével nem függeszti fel a végrehajtási eljárást még akkor sem, ha perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az alapüggyel összefüggésben.

Többen – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódását, illetve eredménytelenségét kifogásolták. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatosan a korábban végzett vizsgálatokra utalt vissza a biztos ismét, melyek eredményeképpen megállapításra került, hogy önmagában a végrehajtási eljárások elhúzódása, esetleges eredménytelensége nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben a végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási eljárást. A bírósági végrehajtási eljárás természetéből fakadóan sem az Alkotmány, sem valamely Alkotmányból levezetett elv nem garantálhatja a végrehajtási eljárás eredményességét, ugyanakkor a vizsgálati jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele (OBH 1532/2003.).

Tekintettel arra azonban, hogy minden évben ismétlődően, rendszeresen előfordulnak a bírósági végrehajtási eljárás sikertelenségét vagy elhúzódását sérelmező panaszok, megállapítható: olyan problémáról van szó, melynek permanens létezése a jogállam működését gátolhatja. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB-határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A bírósági végrehajtás alkotmányossága kérdéskörébe tartozik tehát a végrehajtás sikerességének, sikertelenségének kérdése is, hiszen egy olyan jogrendszerben, ahol a jogviták eldöntésére

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

felhatalmazott állami intézmények döntéseit nem lehet kikényszeríteni, súlyosan sérül az alkotmányosság követelménye, végső soron a jogállam.

Ugyanakkor a bírósági végrehajtás sajátos eljárásjogi jogintézményként is megközelíthető, mivel a bírósági végrehajtási eljárás során kézzelfoghatóan jelentkezik az állam kényszerítő hatalma. Ezért különös gondot kell fordítani arra is, hogy az eljárásban résztvevők alapvető alkotmányos jogai érvényesülhessenek, még abban az esetben is, ha az adósról van szó.

Hivatalból indított vizsgálatot a biztos 2006-ban, OBH 4027/2006. számon a zálogjogosultak bekapcsolódására vonatkozó Vht.-szabályok gyakorlati érvényesülésével összefüggésben. Megállapította, hogy a vizsgált szabályok nem biztosítják a végrehajtási eljárásban követendő alapelv, a fokozatosság és arányosság elvének érvényesülését, ezért a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. Felkérte az

igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy terjesszen elő olyan jogszabály-módosítási javaslatot, amely úgy módosítja e szabályokat, hogy a zálogjogosult értesítésére és annak bekapcsolódási igénye előterjesztésére csak akkor kerülhessen sor, ha az arányosság és fokozatosság elvének megfelelően foganatosított végrehajtási cselekmények nem vezettek eredményre, és az adós ingatlanának árverése kapcsán az ingatlan becsértékének megállapítása és közlése megtörtént. A miniszter az ajánlást a 2007. évben megküldött válaszában nem fogadta el, de a biztos továbbra is fenntartotta az ajánlását.

A biztos szerint az ingatlan becsértékének megállapításakor, a becsértékkel együtt kaphatná meg az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás ez utóbbiak tekintetében változatlan maradhatna. Egyébként a biztos ebben az ügyben kikérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara véleményét is, amely a felvetéssel és az ajánlással egyetértett.

Ezt követően a miniszter jelezte, hogy megfontolják a jelentésben felvetett kérdések által érintett Vht.-részek újraszabályozását az új Polgári Törvénykönyv kodifikációjával párhuzamosan. Azt is megígérte, hogy a „megfontolás” eredményéről informálni fogja majd a biztost is. A biztos megítélése szerint az ajánlásban megfogalmazott jogszabály-módosítással csökkenthető lenne az ingatlanárverések száma, ez hozzájárulna az adósok hajléktalanná válásának megelőzéséhez.

Speciális szabályok vonatkoznak a végrehajtó eljárására abban az esetben, ha tartásdíj behajtásáról van szó. E szabályok megsértésére került sor

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

abban az ügyben, amelyben a biztos megállapította, hogy a gyermeknek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz, ha a végrehajtó a gyermektartásdíj behajtása érdekében nem soron kívül teljesíti a végrehajtási cselekményeket (OBH 3117/2007.).

A biztos vizsgálata szerint a végrehajtó eljárása során nem vette figyelembe a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM-rendelet azon rendelkezését, mely szerint soron kívül kell teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha tartásdíjat kell behajtani, így sérült a gyermeknek az állam és társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga. Tekintettel arra, hogy a visszásság az időmúlás következtében már nem volt orvosolható, a biztos intézkedést nem kezdeményezett, csak felhívta a végrehajtót, hogy a jövőben, a gyermektartásdíj végrehajtása során, a vonatkozó jogszabálynak megfelelően – annak érdekében, hogy a gyermek az őt megillető tartáshoz minél előbb hozzájusson – soron kívül járjon el.

A biztos összességében – a korábbi évekről szóló beszámolóiban foglaltakhoz hasonlóan – megállapította, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, annak további fejlesztése szükséges, adott esetben a jogi szabályozás teljes felülvizsgálatára alapozva. Az egyéni élethelyzetekből fakadó súlyos problémák (hiteltartozás, közüzemi tartozások) megoldása azonban sok esetben továbbra is csak jogon túli eszközökkel, illetve a szociális intézményi rendszer fokozott igénybevételével lehetséges.

1.25.
Vízügyek, katasztrófavédelem

Az utóbbi tíz esztendőben szinte minden évben jelentős károkat okozó árvíz, belvíz 2007-ben nem sújtotta az országot, és a vis maior eseményekkel kapcsolatos panaszok a 2006-os vagy a még korábbi évek eseményeinek kárenyhítési gyakorlatát, a támogatás elmaradását sérelmezték. A közel 30 panasz a belvizekkel és az ezzel összefüggő csapadékvíz-elvezetéssel volt kapcsolatos.

A 2007. évben a panaszok vizsgálatán túl az országgyűlési biztos kiemelten foglalkozott a 2006. évi, 11 ezer károsultat érintő árvíz- és belvízkárok támogatásával kapcsolatos ajánlásának, intézkedésének a teljesítésével, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél folyamatosan

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sürgette a javasolt jogszabály-módosítást. A 2006. évi alapvizsgálat megállapította, hogy az árvíz- és belvízkárok kárenyhítése során a 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet alapján hozott önkormányzati döntések – az egységesen fennálló, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozással a magántulajdon vonatkozásában – a tulajdonhoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoznak, mert „Az igazgatási apparátus által egységesen uralt, az állami közhatalomnak szinte kizárólagosan alárendelt, a tulajdon funkciói és jogosultjai szerint nem különböztethető, aránytalan és szükségtelen korlátozásokat is magában foglaló jogi szabályozás … alkotmányellenes”.

E jogszabály kapcsán állt elő az a helyzet, miszerint a néhány ezer és az 5 millió forintos támogatás esetén egyaránt 10 év jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat kellett elrendelni az önkormányzatoknak.

Az országgyűlési biztos jogalkotási javaslatában felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet módosítását oly módon, hogy az feleljen meg a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. Gondoskodjon arról, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések elkülönüljenek, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítást követően intézkedjenek. A folyamatos szakmai egyeztetés eredményeként a 2006. évre vonatkozó zárszámadási törvény rendelkezett a korábban bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről.

Ezen túlmenően a jelzálogterhet nem vállaló, és így a kárenyhítési támogatásból kimaradt mintegy 5 ezer károsultak támogatására a 2008. évi költségvetési törvény 5. számú mellékletében 1100 millió forint előirányzat szerepel. A 2007. év ombudsmani tevékenység 11 ezer károsult esetében az egyik kiemelkedő alapjog korlátozását érintő kedvező szabályozást eredményezte.

A költségvetési és az uniós támogatások keretében kiemelt helyet foglal el a szennyvízberuházás, és ennek megfelelő ütemben folytatódik az országban a környezetvédelmi célokat is szolgáló szennyvízcsatorna- vagy vízvédelmi rendszer teljes kiépítése. 2007-ben 22 panasz érkezett e területről, melynek során az ombudsman ismételten rámutatott, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak a vízgazdálkodási törvény értelmében a szennyvízberuházás, illetve a termőfölddel és erdőtulajdonnal rendelkezők esetében a vízgazdálkodási

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

társulás létrejöttekor kötelező tagságuk áll fenn. Intézkedést igénylő panasz a beszámolási időszakban nem fordult elő.

Az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetetlenné teszik vagy nagyon megnehezítik a közlekedést.

A csapadékvíz-elvezetés elmaradását kifogásoló panaszok során az országgyűlési biztos korábban már beszámolt a Budakeszi Város Önkormányzatát érintő kirívóan súlyos esetről, miszerint 2001. év óta eredménytelen valamennyi ombudsmani kezdeményezés a panasz orvoslására, és a csapadékvíz-elvezetési kötelezettség teljesítésére.

Az országgyűlési biztos a 2006. októberi megkeresésében újra szorgalmazta, hogy a 2001-ben tett, és az önkormányzat által elfogadott kezdeményezést az önkormányzat teljesítse.

1.26.
Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok

1.26.1.
Kiemelt ügyek

OBH 4728/2005.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő a jogalkotó, ha a szabályozás nem rendelkezik az érzékeny természeti területek ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzéséről, illetve az érintett tulajdonosok más módon való tájékoztatásáról.

A panaszos a Bács-Kiskun megyei Földhivatal és a Kiskunsági Nemzeti Park (elsőfokú természetvédelmi hatóság) eljárása miatt fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte, hogy az általa megvásárolni kívánt móricgáti ingatlan tulajdoni lapján nem szerepelt a kiemelten fontos érzékeny természeti terület (ÉTT) feljegyzés. Az ingatlant szántóként kívánta hasznosítani, de a művelési ág megváltoztatása iránti kérelmét az elsőfokú természetvédelmi hatóság véleménye alapján a földhivatal elutasította.

A jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, amely annak feltárására irányult, hogy a természetvédelmi hatóság a természeti terület kijelölésének tényét az ingatlan-nyilvántartásba miért nem jegyeztette fel, továbbá arra, hogy a megyei föld-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hivatal a művelési ág változtatási kérelem elutasítása során törvényesen járt-e el.

Az országgyűlési biztos – miután a körzeti földhivatal arról tájékoztatta, hogy a tulajdoni lapon nem található az ÉTT-re utaló feljegyzés – 2007 márciusában megkereste az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség főigazgatóját.

A főigazgató kifejtette, hogy az érzékeny természeti területekről elsődlegesen a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) rendelkezik. A Nemzeti Természeti Alaptervhez kapcsolódóan az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet (R.) határozza meg a szabályozás célját, nevezetesen a természetkímélő gazdálkodási módok (például gyep) megőrzését, fenntartását, amelyek támogatással ösztönzött, önként vállalt korlátozások révén valósulnak meg. A támogatás a Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program révén valósul meg pályázatok útján. A Tvt. a természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélyéhez köti a gyep és nádas művelési ág megváltoztatását, valamint más vízinövény égetését.

A főigazgató véleménye szerint az ÉTT kijelölésének ténye a fenti szabályok együttes alkalmazásával az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető lenne. Ennek azonban akadálya, hogy a R. 2. számú melléklete Móricgátot mint települést jelöli érzékeny természeti területnek, és nem jelent meg olyan jogszabály, mely a településen belül földrészletekre (helyrajzi szám szerint) szólóan is kijelöli a területet. A természeti területek jegyzékét a felhatalmazást kapott miniszterek együttes rendeletben a mai napig nem tették közzé. Akadályt jelent továbbá az is, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtására kiadott 109/1999. (VII. 29.) FVM-rendelet szerint az ingatlan jogi jellegeként az ÉTT tényét nem, csak a természeti terület tényét lehet feljegyezni.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos a 2007 júliusában lezárt jelentésében megállapította az említett alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, amely azonban nem a földhivatal és a természetvédelmi hatóság mulasztására, hanem a jogi szabályozás hiányára vezethető vissza.

A visszásság orvoslására javaslatot tett a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a hatályos jogszabályok olyan módosítására, hogy a kijelölés ténye az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető legyen.

Az ajánlásra érdemben a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jogi szakállamtitkára válaszolt. Egyetértett azzal, hogy az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályozás és a természetvédelmi jogszabályok újra-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gondolást igényelnek. A vonatkozó jogszabályok szakmai felülvizsgálata megkezdődött, és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériummal való egyeztetést követően sor kerül a probléma jogszabályi rendezésére is. A választ az országgyűlési biztos elfogadta, és kérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a jogalkotási folyamatról tájékoztassa. Jogszabály a beszámoló előkészítéséig nem került kiadásra.

OBH 5019/2005.

Sem a vonatkozó jövedéki szabályozás, sem az Országos Borminősítő Intézet, sem a vámhatóság gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a tekintetben, hogy hamis bor előállítása, birtoklása és forgalmazása esetén csak a valóban szándékosan vagy súlyosan gondatlan jogsértés elkövetője legyen felelősségre vonható. A szabályozás és az arra épülő vámhatósági gyakorlat szerint bárki, aki – akár tudtán kívül – hamis bort birtokol, még ha mindent megtett is a jogsértés elkerülése érdekében, objektív felelősséggel tartozik. Ez pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az üzletszerűen bor-nagykereskedelemmel foglalkozó panaszos beadványa szerint az Országos Borminősítő Intézet (OBI) ellenőrei ellenőrzést végeztek az általa irányított kft. raktárában. A raktárban fellelhető borkészletből vett mintáról az OBI megállapította, hogy hamis, és erről tájékoztatta a Kecskeméti Fővámhivatalt, amely a kft.-t – hamis bor birtoklása miatt – 1 116 000 Ft jövedéki bírság megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során 2007 februárjában megállapította, hogy a bor bizalmi termék, tekintettel arra, hogy a vásárló nem tudja megállapítani, hogy az általa megvásárolt bor minősége a vonatkozó jogszabályoknak megfelel-e. A jogi szabályozás – adózási és minőségbiztosítási okokból – többszörös engedélyezési és bizonylatolási kötelezettség teljesítését írja elő a borelőállítók, -forgalmazók és -kereskedők számára. E bizonylatok megléte esetén a bor megvásárlója alappal bízhat abban, hogy az általa vásárolt bor a jogszabályi feltételeknek megfelel. A biztos álláspontja szerint nem kifogásolható, ha az OBI a borkereskedők raktárában fellelhető borkészletet minőségellenőrzés alá vonja, és esetleg a bor hamis voltát megállapítva, annak forgalmazását megtiltja, és minderről a vámhatóságot értesíti. Alkotmányos követelmény azonban, hogy az ügyben eljáró hatóság – amelynek megállapításait és határozatát a vámhatóság szakhatósági véleményként veszi figyelembe – az általa készített jegyzőkönyvben és hozott határozatban egyértelműen rögzítse, hogy az ellenőrzés alá vont ügyfél a jogszabályokban előírt dokumentumokkal és bizonylatokkal ren-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

delkezik-e vagy sem. Ennek alapján a vámhatóság az esetleges bírság kiszabása során köteles figyelembe venni azt a körülményt, hogy esetlegesen a vevő részére hamis dokumentumok alapján értékesítettek hamis bort. Az ilyen vevő bírságolása a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze. Mindezt a vizsgált ügyben sem az OBI, sem a vámhatóság nem vette figyelembe, vagyis a tényállást nem tisztázta egyik hatóság sem kétséget kizáró módon, így nem tett eleget a Ket., valamint az Art. vonatkozó rendelkezéseinek. Mind az OBI, mind a vámhatóság a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem tettek eleget tényállás-tisztázási kötelezettségüknek, amikor eljárásaikban a jogszabályokban előírt dokumentumok létét és valóságtartalmát teljeskörűen nem tárták fel, így azok jegyzőkönyvbe foglalása is elmaradt.

A Jöt. 86. §-a szerint hamis bor birtoklása – mennyiségtől függetlenül – jövedéki törvénysértést eredményez, és kötelezően jövedéki bírsággal szankcionálandó. A vámhatóság e jogszabályi rendelkezésre hivatkozva nem vizsgálta azt sem, hogy a panaszos az általa megvásárolt bortétel igazoló dokumentumait beszerezte-e, hanem – az OBI határozatát kézhez véve, mintegy automatikusan – a jövedéki bírság kiszabásáról rendelkezett. Az adózók ilyen jellegű objektív felelősségét megalapozó szabályozás és a vámhatóság ezen alapuló szankcionálási gyakorlata a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz. Ugyanilyen visszásságot okoz a vámhatóság azon gyakorlata, hogy a bor vásárlóitól elvárja, hogy az általuk megvásárolt bor minőségét saját maguk bevizsgáltassák, és a hamis bor birtoklásáért való felelősségüket akkor is megállapítja, ha a bor megvásárlói a jogszabályokban előírt valamennyi dokumentum birtokában vannak. Az ilyen jellegű vámhatósági gyakorlat ugyanis a hamis bor előállítója által elkövetett jogsértés miatt annak megvásárlóját szankcionálja.

Az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Jöt. olyan módosításának előkészítését, amely megszünteti a tőle elvárható gondossággal eljáró adózók objektív felelősségét, és kimentési lehetőséget biztosít azon adózók részére, akik olyan – megfelelően dokumentált – bort vásárolnak meg, amelyről utóbb kiderül, hogy hamis.

Emellett felhívta az OBI igazgatóját és a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy a borhamisítással összefüggő ellenőrzéseik során külön vizsgálják, és az ellenőrzési jegyzőkönyvekben, valamint a hozott határozatokban tételesen tüntessék fel, hogy a bor forgalmazásához szükséges, a jogszabályokban előírt dokumentációs követelményeknek az ellenőrzés alá vont személyek miként tettek eleget, vagyis a Ket. és az Art. szerinti tényállás-tisztázási kötelezettségüknek maradéktalanul tegyenek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

eleget. A borhamisítással összefüggő felelősség megállapítása során legyenek figyelemmel arra, hogy az utóbb hamisnak bizonyuló borok megvásárlói a jogszabályokban meghatározott dokumentációs követelményeknek eleget tettek-e vagy nem, és a bírságolás során ezt a körülményt is mérlegelve határozzák meg felelősségük mértékét és a kiszabott bírság összegét.

A pénzügyminiszter a szabályozás szigorának enyhítésével nem értett egyet, de lehetőséget látott a méltányossági jogkör bevezetésére. A biztos a miniszteri választ elfogadta.

Az OBI igazgatója a jelentés rá vonatkozó részeivel egyetértett.

A Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések kapcsán az ombudsmani jelentésben felvetett problémák jelentős része megoldódott. A biztos a parancsnok válaszát elfogadta.

OBH 5724/2005.

Az érintett település lakosainak alkotmányos jogaival összefüggő sérelmet okoz, ha a települési önkormányzat nem működik, a képviselő-testület hónapokon át nem ül össze, a lejárt megbízatású jegyző helyett nem nevez ki új jegyzőt. Az országgyűlési biztos alkotmányos jogkörének gyakorlásával összefüggő sérelmet okoz, ha a megkeresett szerv a biztos kérdéseire nem válaszol.

Az országgyűlési biztos egy verőcei házaspár szennyvízcsatorna-építéssel kapcsolatos panasza kapcsán indított vizsgálatot, amelynek során tájékoztatást kért a település polgármesterétől. A polgármester azonban sem az első, sem az azt követő megkeresésekre nem adott választ. Mivel az érdemi tájékoztatás megtagadása megakadályozta és folyamatosan gátolta, hogy a biztos az Alkotmányban rögzített jogkörét ellássa, a regionális közigazgatási hivatal vezetőjéhez fordult, és az érintett önkormányzat működésével kapcsolatos törvényességi ellenőrzést kért.

A közigazgatási hivatal vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy az adott önkormányzat képviselő-testülete hónapok óta nem ült össze, a polgármester betegállományban van, az alpolgármester, valamint a szervezeti és működési szabályzat szerint az ilyen esetekben a képviselő-testület összehívására jogosult bizottság elnöke mandátumáról lemondott. Ezenfelül a tartósan távollévő jegyzőt helyettesítő megbízott jegyző megbízatásának ideje is letelt, a képviselő-testület azonban hónapok óta nem választott új jegyzőt.

A biztos ezért az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez fordult, hogy tegye meg az önkormányzat működőképességét és ezzel a településen az alkotmányos rendet helyreállító szükséges intézkedéseket.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 6048/2005.

A jogbiztonság elvével, a panasz előterjesztéséhez való joggal, valamint – közvetetten – az ügyfelek tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okoz a PSZÁF azzal, hogy gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak hatékony védelmére.

Több panaszos sérelmezte, hogy egyes pénzügyi vállalkozások a tőlük felvett kölcsönökre kiemelkedően magas – esetenként több száz százalékos mértékű – kamatot számítanak fel. E panaszok vizsgálatára nem terjedt ki az országgyűlési biztos hatásköre. A probléma azonban az állampolgárok nagyobb csoportját érinti, ezért a biztos eljárása során azt vizsgálta, hogy a PSZÁF a magas kamatozású gyorskölcsönöket nyújtó pénzügyi intézményeket fogyasztóvédelmi szempontból vizsgálta-e, ha igen, e vizsgálat(ok) során milyen megállapításokat tett, szükségesnek találta-e felügyeleti intézkedések alkalmazását, illetve azokat alkalmazta-e.

Az országgyűlési biztos 2007 januárjában a következőket állapította meg. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény (Pszáftv.) szerint a PSZÁF hatáskörébe tartozik azon intézményekkel kapcsolatos fogyasztói panaszok vizsgálata, amely intézményekre a Felügyelet hatásköre egyéb tekintetben is kiterjed. A törvény V. fejezete szerint a fogyasztói bejelentésekkel kapcsolatos eljárás a Felügyelet hatósági eljárásai közé tartozik, amelyre – megfelelő eltérésekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. egyértelműen rögzíti az ügyfél jogait, amelyek közül az az egyik alapvető jog, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság az ügyfél egyedi ügyében köteles eljárni. Ennek megfelelően a Felügyelet azon gyakorlata, miszerint a Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében elsősorban a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre összpontosít, vagyis nincs módja arra, hogy egyedi szerződés tekintetében a felek személyes körülményeit vizsgálja, az országgyűlési biztos szerint alapvetően hibás. Ha a hozzá forduló panaszosok fogyasztóvédelmi tárgyú egyedi panaszait érdemben nem vizsgálja ki, sérül a jogbiztonság elve, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog. Ez utóbbi ugyanis nemcsak azt foglalja magában, hogy az állampolgár a panaszát benyújthatja az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy a panaszt megfelelő eljárás keretében kivizsgálják és szükség szerint orvosolják.

A Felügyelet közérdekű keresetindítási lehetőségeivel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a vonatkozó szabályozás elvi szinten ugyan biztosítja a közérdekű keresetindítási lehetőséget, de a szabályozás egyes rendelkezései azt is eredményezik, hogy a pénzügyi szolgáltatások terén a fo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyasztóvédelmi feladatokat is ellátó PSZÁF – hatékony eszközök hiányában – nem tudja fogyasztóvédelmi feladatát teljes körűen ellátni. (A PSZÁF egyetlen alkalommal sem indított az elmúlt évtizedben közérdekű keresetet).

A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikke értelmében „a tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását". Ugyanezen cikk meg is határozza, hogy mit tekint megfelelő és hatékony eszköznek: olyan rendelkezéseket, „amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdekkel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását".

Az országgyűlési biztos tekintettel arra, hogy a feltárt visszásságok a Ptk. és a Pszáftv. rendelkezéseire, valamint a PSZÁF gyakorlatára vezethetők vissza, javasolta a pénzügyminiszternek, az igazságügyi és rendészeti miniszternek, valamint a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökének, hogy fontolják meg a vonatkozó jogszabályok módosításának, kiegészítésének olyan előkészítését, amely megfelelő és hatékony védelmet biztosít a pénzügyi intézmények ügyfelei számára fogyasztói jogaik érvényesítéséhez.

Felkérte a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Felügyelet a Pszáftv. és a Ket. rendelkezéseivel összhangban ne csak „a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre" összpontosítson, hanem minden egyedi és megalapozott fogyasztói panasz esetében folytasson le érdemi vizsgálatot.

A pénzügyminiszter alapvetően nem fogalmazott meg kifogásokat az ombudsmani felvetésekkel kapcsolatban. Az igazságügyi és rendészeti miniszter – többszöri levélváltást követően – elfogadta az ombudsman javaslatát. A PSZÁF felügyeleti tanácsának elnöke az ombudsmani kezdeményezéseket alapvetően üdvözölte, de nem értett egyet a minden egyedi panasz érdemi vizsgálatát kezdeményező javaslattal. A biztos ennek ellenére fenntartotta az egyedi fogyasztói panaszok egyedi kezelésére vonatkozó álláspontját. A vonatkozó szabályozás ugyanis nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a Felügyeletnek a fogyasztói panaszok elbírálásakor

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem az egyedi, hanem csak a „fogyasztók széles körét érintő kérdésekre” kell összpontosítania. A biztos szerint, függetlenül a fogyasztói panaszok számától, a Felügyeletnek, mint hatáskörrel rendelkező hatóságnak, kötelessége minden ügyet egyedileg kezelni, és nem teheti meg, hogy csak a „fogyasztók széles körét érintő kérdésekre” összpontosít. Az ilyen hatáskör-értelmezés alapvetően ellentétes a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével.

OBH 1494/2006.

A jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárás követelményével, továbbá a közteherviselési kötelezettség teljesítésével összefüggő adózói tájékoztatáshoz való jog sérelmével összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha az általa készített jegyzőkönyvben téves tájékoztatást ad az illeték mértékéről.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az APEH Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága által – adóvégrehajtási eljárás keretében – készített jegyzőkönyv szerint árverésen kívül, de árverési vétel hatályával 200 ezer forintért megvásárolta a korábban a fia tulajdonát képező LIAZ tehergépkocsit, amelyre a jegyzőkönyv szerint a tulajdonszerzés illetékének mértéke a vételár 10%-a. A jegyzőkönyvbe foglalt ezen információ alapján arra számított, hogy a tehergépkocsi megvásárlása 20 ezer forint illetékfizetési kötelezettséggel fog járni. Ezzel szemben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Illetékhivatal 179 ezer forint vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte a panaszost.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az illetékhivatal a vonatkozó jogszabályi rendelkezések (így az Illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 24. §) alapján számította ki az illetékfizetési kötelezettség összegét. Az Illetékhivatal eljárásával és határozatával kapcsolatban ezért visszásságot nem állapított meg. A jegyzőkönyvben szereplő 20 ezer forint, illetve az Illetékhivatal határozatában közölt 179 ezer forint illetékösszeg különbözősége abból következik, hogy a gépjárművek megszerzése esetén nem az általános tételű vagyonszerzési illetéket (Itv. 19. §), hanem a gépjárművekre vonatkozó speciális tételű illetéket (Itv. 24. §) kell megfizetni. Az APEH által kiállított jegyzőkönyv tehát téves tájékoztatást tartalmazott a fizetendő illeték mértékét illetően. Jogszabály nem írja konkrétan elő, hogy az adóhatóság az árverési jegyzőkönyvekben külön utaljon az esetleges illetékfizetési kötelezettségre, illetve annak mértékére. Ha azonban ezt megteszi, figyelemmel az adózó pontos és szakszerű tájékoztatáshoz való jogára, amely közvetlenül összefügg az Alkotmány

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

70/I. §-ában rögzített közteherviselési kötelezettségnek az adótörvények (ideértve az illetéktörvényt is) rendelkezései szerinti teljesítésével, valamint a jogbiztonság és tisztességes eljárás követelményével, elvárható, hogy a szóban forgó jogügyletet terhelő vagy azzal kapcsolatos adó- és illetékfizetési kötelezettségről, annak mértékéről az adóhatóság pontos tájékoztatást adjon.

A jegyzőkönyvben szereplő, az illetékfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó téves tájékoztatás e követelményeknek nem tett eleget, amely egyúttal azt eredményezte, hogy a panaszos nem tudta számításba venni a nagyobb összegű illetékfizetési kötelezettség terhét. Amikor pedig erről értesült, már nem volt lehetősége az eredeti állapot helyreállítására. A panaszosnak nem róható fel, hogy nem nézett utána az illeték tényleges mértékének, tekintettel arra, hogy minden adózó alappal feltételezi, feltételezheti, hogy az adóhatóságok tisztában vannak az adójellegű fizetési kötelezettségek szabályozásával, és erről az adózók részére mindenkor megfelelő tájékoztatást adnak.

Tekintettel arra, hogy a feltárt visszásság az APEH által adott téves tájékoztatásra vezethető vissza, az országgyűlési biztos felkérte az APEH elnökét, hogy hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az állami adóhatóság az adótörvények tartalmáról az adózók számára mindenkor megfelelő tájékoztatást adjon. Ismert tényállás esetén fokozott figyelmet fordítva a különösen lényeges rendelkezésekre; továbbá fontolja meg a jegyzőkönyvben szereplő 20 ezer forint és a ténylegesen kiszabott 179 ezer forint illeték különbsége, valamint az ügyben felmerült egyéb illetékek és pótlékok adómérséklés keretében történő elengedését.

Az adóhatóság az ombudsmani kezdeményezéssel egyetértett, azt maradéktalanul végrehajtotta.

OBH 1495/2006.

A budapesti parkolási társaságok eljárásának átfogó vizsgálatának eredményeként az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságokat állapított meg.

A panaszok előterjesztői a budapesti parkolási társaságok parkolási pótdíj kiszabásával kapcsolatos eljárását számos kérdésben sérelmezték. Például: a parkolási társaság a parkolást követően csak évekkel később küld ki fizetési felszólítást; egyazon helyen és időben történt ismétlődő pótdíjszabás; szombati munkanapon történő parkolás miatt kaptak fizetési felszólítást; a parkolási társaság anélkül szólítja fel az autósokat a parkolási és pótdíj meg-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fizetésére, hogy a parkolás tényét, a parkolási eseményt bizonyítani tudná; ellenőrzéskor nem is helyeztek el fizetési felszólítást az autójukon; a parkolási társaság olyan parkolási esemény kapcsán szólította fel a panaszost parkolási díj és pótdíj megfizetésére, amely időpontokra vonatkozóan a panaszos megőrizte érvényes parkolójegyét; az autósok által a fizetési felszólításokra tett észrevételekre hosszú idő elteltével válaszolnak, és a legtöbb esetben ezek a levelek az észrevételekre érdemi választ nem tartalmaznak; a parkolóautomaták nem, vagy nem megfelelően működnek.

Az országgyűlési biztos vizsgálatának megindítása előtt hatásköre fennállását állapította meg, mert a parkolási társaságok az önkormányzat felhatalmazása alapján olyan állami feladatot látnak el – és ezzel szolgáltatást nyújtanak –, amely a parkolási társaságokon kívül más szervtől nem vehető igénybe. A főváros fizető övezeteiben az autósok kizárólag annál a parkolási társaságnál válthatják meg parkolójegyeiket, amely az adott területen jogosult parkolási díj beszedésére. A parkolással mint ráutaló magatartással polgári jogi jogviszony keletkezik a parkolási díj beszedésére jogosult gazdálkodó szervezet és a gépjárművel parkoló személy között, vagyis a parkolási társaság közszolgáltatás nyújt, amelyre a biztos rendelkezik vizsgálati hatáskörrel.

Az egyes parkolási társaságok, illetve parkolási társulások honlapján fellelhető adatok áttekintése és az érintett szervek megkeresése alapján megállapította, hogy a Budapest területén működő vizsgálattal érintett társaságok az alábbi területeken végeznek parkolásüzemeltetést:

• a főváros I., II., VI., VII., VIII., XI. és XII. kerületei közterületi parkolóhelyeinek üzemeltetését a Centrum Parkoló Kft. biztosítja, az általa alapított céltársaság, a Centrum Parkoló Rendszer Kft. Közreműködésével;

• az V. kerület területén a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás (FKPT) folytat üzemeltetési tevékenységet;

• a IX., XIII. kerületek, valamint VI., VII. és VIII. kerületek fővárosi tulajdonú útjainak üzemeltetését a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. látja el.

A panaszok egy része 2005. június 30. előtt történt parkolási eseményre vonatkozott, így azokra a 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy.-rendelet szabályai voltak alkalmazandóak. A panaszok kisebb részére a jelenleg is hatályos 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy.-rendelet szabályait kellett alkalmazni.

A parkolási társaságok általában hosszú idő elteltével szólítják fel az autósokat pótdíjtartozásuk megfizetésére, amikor már egyre nehezebb az egyes parkolási események felidézése, és nem várható el az autósoktól, hogy visszaemlékezzenek egy több mint négy évvel ezelőtti időpontra. Te-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kintettel arra, hogy 2006. december 22-ig a parkolási díj, pótdíj iránti igény érvényesítésére vonatkozóan egyéb jogszabály külön határidőt nem állapított meg, a parkolási társaságok a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szerinti általános elévülési időn – 5 éven – belül érvényesítették követelésüket az autósokkal szemben. A polgári jogi viszonyok esetén együttműködési kötelezettség terheli a feleket. Eszerint a polgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A kötelezettnek pedig a szerződés teljesítése érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést.

Az Országgyűlés a 2006. évi CX. törvény elfogadásával, 2006. dec. 22-i hatállyal módosította a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) egyes rendelkezéseit. Eszerint a parkolási társaságok már 60 napos jogvesztő határidőn belül kötelesek postára adni a külön jogszabály szerinti pótdíjfizetési felszólítást. A pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. Annak ellenére, hogy a Hivatalhoz érkezett panaszokban sérelmezett igényérvényesítési idővel kapcsolatos problémák a jövőre nézve a Kkt. fenti módosításával orvoslásra kerültek, a módosítást megelőzően történt parkolási eseményekkel kapcsolatos eljárások vonatkozásában megállapítható, hogy a parkolási társaságok a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak azzal, hogy nem ésszerű időben hívták fel az autósokat fennálló parkolási díj és pótdíj tartozásuk megfizetésére.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során kiemelt figyelmet fordított a parkolási esemény bizonyításának körülményeire. Az, hogy a parkolási társaságok pusztán azt a tényt, hogy egy adott személygépkocsi a nyilvántartásukban szerepel, bizonyító erejűnek tekintik, nem menti fel őket azon kötelezettségük alól, hogy a parkolás tényét megfelelően bizonyítsák. A parkolási társaságok, illetve később a megbízásukból eljáró adósságbehajtó szerint a bizonyításhoz nem szükséges fényképek vagy egyéb dokumentumok csatolása, hiszen a zárt számítógépes rendszerbe felvitt adatok kizárják a tévedés lehetőségét. Digitális fényképfelvételeket csak 2004. február óta készítenek az autókról. Ezt megelőzően a nyilvántartásukban való szereplést már bizonyító erejűnek tekintették a fizetési kötelezettség szempontjából. A parkolási társaság és a parkolási szolgáltatást igénybe vevő jogviszonyában a bizonyítási teher átfordulását jelentő körülmény – mint ami például a vélelmek esetén fennáll – nincs. A parkolási társaságok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ezzel pedig a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozzák.

A beadványok szerint a parkolási társaság érdemben nem ad választ az autósok által a fizetési felszólításokra tett esetleges észrevételekre. A legtöbb esetben a parkolási társaság csak annyit válaszol – még akkor is, ha az autós megőrizte a vonatkozó időpontra érvényes parkolójegyét –, hogy eljárásuk a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelt. Ezzel a társaság a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Több parkolási társaság egy alkalommal, egy helyen történő parkolási esemény során, bizonyos időintervallumot követően, többször szab ki pótdíjat. Az egyazon helyen és időben történt parkolás során kiszabott, ismételt pótdíjazással kapcsolatban a főpolgármester levelében kifejtette, hogy „a rendelet valóban nem rendelkezik az egy napon kiszabható várakozási díjkülönbözetek és pótdíjak darabszámáról". A parkolási társaságok eljárásuk során önkényesen értelmezik a közgyűlési rendeletek rendelkezéseit és ezzel a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A szombati munkanapon történő parkolás ügyében érkezett panasz vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető megfelelő tájékoztatás követelménye sérül azzal, ha a parkoló automatákon lévő táblák nem tájékoztatnak teljeskörűen a fizetés rendjéről, vagyis nem utalnak a szokásos munkarendtől eltérő munkanapon való fizetési kötelezettségre. Több esetben az automaták nem, vagy nem megfelelően működnek, illetve az azokon lévő információk elhelyezése sem megfelelő, és az azokon használhatóként feltüntetett pénzérméket sem fogadják el.

Az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy amennyiben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elv nem teljeskörűen érvényesül a szolgáltatás nyújtása során, vagyis az automaták nem működnek megfelelően, a parkolóhelyek nem felelnek meg a minimális tisztán- és rendben tartás feltételeinek, és a parkolójegyek nem használhatóak egységesen az egyes parkolási társaságok üzemeltetési területén, akkor közvetlenül sérülhet a jogbiztonság követelménye. A polgári jogi jogviszonyokban érvényesülő szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve ugyanis tágabb értelemben a jogállamiság elve részét képezi. A parkolási társaságok közszolgáltatást nyújtanak, a fizető övezetekben az autósok csak a parkolási díj ellenében vehetik igénybe a parkolási társaságok által üzemeltetett parkolóhelyeket.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ennek megfelelően elvárható a parkolási társaságoktól, hogy a gépjárműtulajdonosok (üzembentartók) által fizetett parkolási díjak ellenértékeként azzal arányban álló szolgáltatást nyújtsanak.

Végezetül az országgyűlési biztos azt is megállapította, hogy mivel a Centrum Parkoló Rendszer Kft. a megkeresésekben feltett kérdésekre több esetben nem adott érdemi választ, ezzel akadályozva ombudsmani feladatai megalapozott teljesítését, megállapította, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte Budapest főváros közgyűlésénél – illetve a fővárosi tulajdonú utak esetén a főpolgármesternél, a kerületi tulajdonú utak esetén a kerületi önkormányzatok polgármestereinél –, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Felkérte a főpolgármestert és a kerületi önkormányzatok polgármestereit, valamint az egyes parkolási társaságok vezetőit, hogy a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve figyelembevételével tekintsék át a parkolás tárgyában létrejött szerződésüket, és annak eredményeként módosítsák, illetve egészítsék ki azt.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a jelentés egyes megállapításai alapján törvényességi észrevétellel élt a Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulásának Társulási Tanácsa előtt, a Hivatal által tett további intézkedések jelenleg is folyamatban vannak.

A Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás bizonyítottság hiányában jogerősen pert vesztett az autósok ellen.

OBH 1916/2006.

A jogbiztonság követelményével és a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a szórakozóhelyen olyan kábítószer-razziát végez, amelynek során a közönség egy részét – rátekintéssel végrehajtott szelekció alapján – vizeletminta adására kötelezi, majd előállítja és gyanúsítottként kihallgatja. A védelemhez és a panasz előterjesztéséhez való jogot sérti a rendőrség, ha eljárása során tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – olyan módszereket is alkalmaz, amelyek alkalmasak az eljárás alá vont személyek megfélemlítésére.

Az országgyűlési biztos állampolgári panasz alapján folytatott vizsgálatot egy szórakozóhelyen végzett kábítószer-razzia ügyében. A panaszost és másokat a rendőrség kábítószer-ellenőrzés keretében vizeletvizsgálat alá

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vonta. A teszt THC (tetrahydro-cannabinol) -határértéket mutatott ki, amit a panaszos kifogásolt, ezért kivitték az épület elé, a falhoz lökték, ruházatát átvizsgálták, majd előállították a salgótarjáni Rendőrkapitányságra. Ott gyanúsítottként kihallgatták, de ellenőrző vizsgálatot kérése ellenére sem végeztek.

2007. november 22-én kelt jelentésében a biztos megállapította, hogy a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság fokozott ellenőrzést rendelt el kábítószerrel történő visszaélés, valamint a szórakozóhelyeken és azok közelében elszaporodott közbiztonságot zavaró cselekmények megelőzése, felderítése céljából. Az akció keretében 118 személyt igazoltattak, 39 személyt köteleztek vizeletminta adására. A kiválasztást a rendőrorvos végezte, pupillareflex alapján. 12 személyt állítottak elő a kapitányságra, akiknek a tesztje pozitív határértékű THC tartalmú kábítószer (marijuana) fogyasztására utalt.

A rendőrségi törvény a ruházat átvizsgálására – a törvény által meghatározott célok érdekében – lehetőséget ad a rendőr számára, de ez a jogosultság nem terjed ki arra, hogy egy szórakozóhely közönségét vagy annak egy részét rátekintéssel végrehajtott szelekció alapján vizeletminta adására kötelezzék. Az előállításra is lehetősége van a rendőrnek bűncselekmény gyanúja esetén – amely lehet kábítószerrel való visszaélés is –, de az előállítást követően a bűncselekmény bizonyításához szükséges bizonyíték beszerzése érdekében kerülhet sor csak a vizeletvételre, majd a szakértő véleményének beszerzése és ezzel a gyanú megalapozása után, a gyanúsítás közlésére és a gyanúsítotti kihallgatásra. Vizeletminta adása megalapozott gyanú nélkül nem kényszeríthető ki.

A konkrét ügyben bizonytalansági tényezőt jelentett az alkalmazott gyorstesztek értékelése – amelyek eredményét a szakértői intézetben elvégzett kontrollvizsgálat útján lehet csak megerősíteni –, valamint az, hogy tárgyi bizonyítékok nélkül a kábítószer-fogyasztás, a fogyasztott szer jellege, a beszerzési forrás és egyéb releváns adatok csak az eljárás alá vont beismerő vallomása alapján szerezhetők be. A tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – feltehetően olyan módszereket is alkalmaztak, amelyek alkalmasak voltak a megfélemlítésre, és nem volt biztosított sem a védelemhez való jog, sem a panaszjog.

Összességében a biztos rámutatott, hogy a panasz tárgyát képező „diszkórazzia” aránytalanul súlyos sérelmet jelentett meghatározatlan számú fiatalnak, akár előállították, akár csak vizsgálatra kötelezték őket. Az elvégzett jogalap nélküli vizsgálatok sértették a megalázó bánásmód

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alkotmányos tilalmát is. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának az is feltétele, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek. A vizsgált intézkedés sem a hatályos jogszabályoknak, sem az alkotmányos követelményeknek nem felelt meg.

A visszásság jövőbeli elkerülése érdekében a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen a „diszkórazziák" gyakorlatának felülvizsgálatára, és nyomatékosan hívja fel alárendelt szervei figyelmét a jogszabályok betartására.

Az országos rendőrfőkapitány a jelentésben foglaltakkal egyetértett és azt megküldte a megyei főkapitányoknak. Elrendelte, hogy a témakörben kiadott, a Magyar Köztársaság Rendőrségének Drogstratégiájában rögzített feladatok egységes végrehajtásáról szóló 17/2006. (XI. 24.) ORFK-utasításban foglaltakat a megyei főkapitányságok és a BRFK vezetői tartsák be, tartózkodjanak az abban meghatározott célok és feladatok figyelmen kívül hagyásával végrehajtott „drograzziáktól", az utasítást pedig az érintett állománynak oktassák.

OBH 2354/2006.

A tisztességes eljárás követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak a hatóságok, ha a bírósági ítélettel megerősített, az engedély nélküli épület bontása a hatósági intézkedések elmulasztása miatt természetvédelmi területen maradhatott.

Egy természetvédelmi egyesület azt sérelmezte, hogy a Hortobágyi Nemzeti Park illetékességi területéhez tartozó természetvédelmi terület egyik ingatlanán egy kft. által engedély nélkül létesített épület bontására annak ellenére nem került sor évek óta, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítéletével megerősítette a bontásra kötelezést. Kifogásolta azt is, hogy az általa kért közérdekű adatokat a hatóságok nem bocsátották a rendelkezésükre.

A biztos tájékoztatást kért a közigazgatási hivatal vezetőjétől, a füzesabonyi jegyzőtől és Poroszló-Újlőrincfalva községek körjegyzőjétől.

Az Étv. alapján 1998. január 1-je óta az építésügyi hatáskört ellátó füzesabonyi jegyző megküldte a vonatkozó előzményi iratokat. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a kft. építési engedélyt kért a tulajdonában álló természetvédelmi területen lévő ingatlanon felépítendő pihenőházra. Kérelmét – az akkor még illetékességgel rendelkező – poroszlói jegyző 1997-ben elutasította, döntését a másodfokú hatóság helybenhagyta. Az eljárás alatt a kft. engedély nélkül megkezdte a tervezett építkezést, amelyet a hatóság azonnali hatállyal leállíttatott. Figyelemmel

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

arra, hogy a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság mint szakhatóság – a terület fokozott védettségére hivatkozva – az épület fennmaradásához nem járult hozzá, az építésügyi hatóság az építmény fennmaradását nem engedélyezte. Annak bontását és a természetvédelmi terület eredeti állapotba való helyreállítását rendelte el, és azt a másodfokú hatóság is helyben hagyta. A kötelezett a közigazgatási határozatok ellen keresettel élt, amelyet a Heves Megyei Bíróság ítéletével elutasított, és amit – 2001 májusában – a Legfelsőbb Bíróság is helybenhagyott.

A panasznak a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos részében 572/A/2006-3. szám alatt kapott választ az adatvédelmi biztostól a beadványtevő, ezért a vizsgálat arra már nem terjedt ki.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a füzesabonyi elsőfokú építésügyi hatóság nem járt el kellő körültekintéssel, a szabálytalan építtetői magatartással szemben nem tette meg a jogszabályokban előírt intézkedéseket, lehetőséget adva arra, hogy egy szabálytalan építkezés befejeződhessen. A felépült „pihenőház"-ra az építtető nem kapott fennmaradási engedélyt, annak bontásáról rendelkezett az intézkedés idején hatáskörrel rendelkező körjegyző, még 1997-ben, az Étv. hatálybalépését megelőzően.

A rendelkezésre álló iratokból ma már nem állapítható meg, hogy a legfelsőbb bírósági ítéletről melyik hatóság és mikor szerezhetett tudomást. A közigazgatási hivatal állítása szerint a poroszlói jegyzőnek megküldték az ítéletet, a körjegyző azonban közölte, hogy arról csak informálisan tudott. A kiemelt építési hatósági jogkört ellátó füzesabonyi jegyzőnek a felettes hatóságához írott tájékoztatásából az derül ki, hogy az ügyben hozott bírósági ítéleteket nem kapta meg, így azokat nem tudta áttenni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a részletezett hatósági eljárásokkal az építésügyi hatóságok visszafordíthatatlan helyzetet idéztek elő, hiszen az Áe. értelmében, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nincs helye végrehajtásnak. A fennmaradási engedélyezési eljárásban nemleges szakhatósági véleményt adó természetvédelmi hatóság sem jelezte az építésügyi hatóságoknak, hogy az épület továbbra is áll, lebontására nem került sor.

Rámutatott arra az országgyűlési biztos, hogy az eljáró hatóságok a tisztességes eljárás követelményét, valamint – miután a kifogásolt épület veszélyeztetheti a környezeti állapotot, mert természetvédelmi területen maradhatott az engedély nélküli épület – az egészséges környezethez való jogot egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoztak. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vizsgálat által feltárt, hivatali mulasztásban megnyilvánuló visszásság orvoslására azonban ma már közigazgatási úton nincs lehetőség, ezért az országgyűlési biztos az ügyben részt vevő közigazgatási szerveknek nem tett ajánlást.

A jövőbeni szabályos eljárások érdekében azonban szükségesnek tartotta felhívni az eljárásban részt vevő valamennyi hatóság vezetőjét, hogy intézkedjenek hivatalukban az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról, különös tekintettel arra, hogy az államigazgatási hatóságot anyagi felelősség terheli annak a kárnak a vonatkozásában, amely az eljárása során kifejtett tevékenységével vagy mulasztásával okozati összefüggésben áll.

OBH 2490/2006.

Nem érvényesül maradéktalanul a jogbiztonság elvének követelménye, továbbá a gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint a szociális biztonsághoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a jogszabály nem ad lehetőséget a visszafizetési kötelezettség méltányosságból való elengedésére abban az esetben, ha a családi pótlékot igénylő, de a közös háztartásból elköltöző szülő az ellátás összegét a gyermeket gondozó szülőnek átadja.

Több panaszos sérelmezte, hogy a Magyar Államkincstár Csongrád Megyei Területi Igazgatósága elsőfokú döntésével, a Magyar Államkincstár (MÁK) pedig jogerős határozatával kötelezte őket több havi jogalap nélkül felvett családi pótlék visszafizetésére. A panaszosok a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) vonatkozó rendelkezései szerint – tekintettel arra, hogy elköltöztek családjuktól – nem voltak jogosultak a családi pótlék felvételére. A panaszos apák a családi pótlék összegét a gondozó anyának minden hónapban átadták, illetve azt a gondozó szülő a közös bankszámláról felvette, a pénzt a gyermek ellátására fordította. A beadvány alapján nem volt nem volt kizárható a tisztességes eljáráshoz, továbbá a szociális biztonsághoz való jogok sérelme, ezért a biztos 2006 áprilisában vizsgálatot indított.

Az egyedi esetekben a vizsgálat megállapította, hogy az eljáró hatóságok a hatályos jogszabályok betartása mellett, de a gyermekek érdekeit figyelmen kívül hagyva jártak el. A Cst. alkalmazása során az eljáró hatóságok figyelmen kívül hagyták a jogszabály célját és alapelveit, ami közvetlenül veszélyeztette a panaszosok gyermekeinek szociális biztonsághoz, a megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát, továbbá sértette a jogbiztonság követelményét is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos áttekintette Cst. rendelkezéseit is, és megállapította, hogy a hivatkozott törvény egyáltalán nem ad lehetőséget az egyedi, a mindennapokban előforduló olyan élethelyzetek értékelésére, mint például a bejelentési kötelezettség elmulasztása mellett jogkövető magatartás tanúsítása. A vizsgált esetekben a panaszosok elmulasztották a változást bejelenteni, de a családi pótlékot, igazolt módon, minden hónapban átadták a gondozó szülőnek. A jogszabály nem kínál vagylagos alternatívát a speciális esetekre, ami azt is jelenti, hogy az a jogalkotói szándék, mely egyértelműen a gyermekek jogainak védelmét szolgálja, nem ér célt. A Cst.-ben meghatározott jogszabályi rendelkezések szó szerinti alkalmazása – mint azt a vizsgált ügyek is tükrözték –, alkotmányos joggal összefüggő visszásságok okozására adnak lehetőséget, vagyis sérülhetnek a leginkább védett gyermeki jogok, a gyermeknek a megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint a szociális biztonsághoz való joga.

A jogszabály nem ad lehetőséget a jogalkalmazó számára – aránytalanul súlyos anyagi megterhelés esetén sem – fizetési halasztás vagy részletfizetés engedélyezésére, esetleg a visszafizetési kötelezettség mellőzésére. Ezekre tekintettel megállapítható, hogy a Cst. azzal, hogy nem rendelkezik méltányos eljárásról, nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

A biztos 2007 októberében felkérte a MÁK elnökét, hogy vizsgáltassa felül a panaszosok családipótlék-visszafizetési kötelezettségének indokait, a családok anyagi körülményeit, és annak eredményétől függően tegyen intézkedést a gyermekek érdekét valóban szolgáló helyzet elérése érdekében. Javasolta a Szociális és Munkaügyi Miniszternek, hogy fontolja meg a Cst. olyan módosításának kezdeményezését, hogy a hasonló esetekben tegye lehetővé az eljáró hatóságok számára a mérlegelés lehetőségét úgy, hogy visszafizetési kötelezettség esetén biztosítsa a részletfizetést vagy mérséklést, esetleg a visszafizetési kötelezettség előírásának mellőzését.

A MÁK elnöke az egyedi esetek különleges méltánylású elbírálását – a hatályos jogszabály alapján – nem tartotta lehetségesnek.

A panaszosok által felvetett problémát a Cst. 2008. január 1-jétől hatályos módosítása oldotta meg, mivel az kimondja, hogy *„a jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátás összegét a magánszemély kérelmére a kincstár vezetője méltányosságból elengedheti, ha a visszafizetésre kötelezett személy az ellátás teljes összegét az arra jogosult személynek átadta, a felvett ellátás összege nem haladja meg a jogosultat megillető összeget és a jogosult nem részesült egyidejűleg az ellátásban”.*

A biztos az eljárást lezárta.

(Kapcsolódó ügyszám: OBH 4667/2006.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 2797/2006.

Az állam azon törekvése, miszerint a gyámság és gondnokság alatt álló személyek vagyoni érdekeinek védelmét kizárólag a pénzbetétek kezelése feletti állami felügyelet kialakításával igyekszik biztosítani, figyelmen kívül hagyva a felügyelettel kezelt vagyon értékének megőrzéséhez fűződő érdeket, a jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint az érintettek tulajdonhoz fűződő jogaival összefüggésben idéz elő visszásságot.

Az országgyűlési biztos a Heti Világgazdaság 2006. május 13-i számában megjelent írás alapján indított átfogó vizsgálatot a gyámság és gondokság alatt állók betéti számláin elhelyezett vagyonának feltételezett értékvesztése miatt. A cikk szerint a Magyar Gyermek- és Ifjúságvédelmi Szövetség egy ún. gyámpénztár felállítására vonatkozó javaslattal fordult a kormányhoz, illetve a miniszterelnökhöz. A szervezet szóvivőjének állítása szerint a kiskorúak vagyonának, betéti számláinak kezelése, a korábbinál rugalmasabb szabályozása ellenére sem megoldott, példaként említi, hogy az ún. gyámhatósági fenntartásos számlákra elhelyezett betétek után járó kamat a 2005-ös évben nem érte el az éves infláció mértékét sem. Ily módon az érintett kiskorúak vagyona az évek során értékét veszítheti.

A biztos a vizsgálatát – tárgyának hasonlósága miatt – kiterjesztette a gondnokság alatt állók vagyonával kapcsolatos kérdésekre is. A jogszabályi háttérről és az újságcikkben felvetett problémával kapcsolatos álláspontjáról felvilágosítást kért a gyermekvédelemért és a gyámság és gondnokság alatt állók ügyeiért felelős minisztertől, a jogalkalmazási gyakorlat áttekintése érdekében pedig a regionális közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetőihez fordult.

A szociális és munkaügyi miniszter vizsgálat során kifejtett álláspontja szerint a gyámügyi igazgatásról szóló jogszabály 1999. január 1-jén hatályba lépett módosítása óta, a gyámság alatt állók pénzvagyonát bármely, a gyámhivatal székhelye szerint illetékes hitelintézetnél el lehet helyezni. A jogszabály arra is lehetőséget ad, hogy a pénzvagyont az ún. gyámhatósági fenntartásos betéten kívül forint folyószámlán vagy devizaszámlán kezeljék. A miniszter következtetése szerint a törvényes képviselőnek így lehetősége van a lehető legmagasabb kamatot nyújtó pénzintézet, illetve a legelőnyösebb pénzügyi konstrukció kiválasztására. Az egyetlen megkötés, hogy a betét felett gyámhatósági felügyeletnek kell megvalósulnia. A tájékoztatás tényként említi, hogy a hitelintézetek között nem alakult ki verseny a betétkonstrukciók biztosítása terén, melynek okát a miniszter egyrészt abban látja, hogy a gyámi betétek általában csekély összegűek, másrészt hogy kezelésük a bankok számára többletterhet jelent a gyámha-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tósági felügyelet biztosításának követelménye miatt. A miniszter válaszában kitért arra is, hogy a kormány a gyámhatósági fenntartásos betétszámlákon elhelyezett vagyon értékállóságának megőrzése érdekében 2005-ben hároméves megállapodást kötött az OTP Bank Zrt-vel. A megállapodás alapján a bank a nála elhelyezett gyámhatósági betétek után legalább a lakossági forint folyószámla 6 hónapos lekötésekor adott alapkamat összegével azonos kamatot biztosít, ezzel megalapozva az elhelyezett összeg értékállóságát. A miniszter álláspontja szerint a jogi szabályozás biztosítja a gyámság, illetve gondnokság alatt állók pénzvagyonának megfelelő kezelését.

A jogalkalmazási gyakorlatot illetően a regionális közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetőitől kapott tájékoztatás alapján a vizsgálat megállapította, hogy a gyámság és gondnokság alatt álló személyek közül hozzávetőleg 40-45 ezer fő rendelkezik pénzvagyonnal, összvagyonuk értéke pedig eléri az 51.750 millió forintot. A pénzvagyon kezelésére az eljáró hatóságok leggyakrabban az OTP Bank vagy valamely takarékszövetkezet fiókját jelölik ki. Ennek elsődleges oka, hogy a gyámhivatalnak a székhelye szerint kell pénzintézetet keresnie a vagyonkezelésre, és a legtöbb esetben helyben csak az említett pénzintézetek rendelkeznek bankfiókkal, holott egyáltalán nem biztos, hogy ezek nyújtják a legjobban kamatozó befektetési lehetőségeket is. Mivel a jogszabály a pénzkezelés céljából nyitott számlával szemben csak a gyámhatósági felügyelet megvalósítását állítja követelményként, a gyámhivatalok nem vizsgálják – megfelelő szakértelem hiányában nem is vizsgálhatják –, hogy a kiválasztott betéti konstrukció mennyire jövedelmező. A különböző pénzintézetek által kínált lehetőségek közül elsősorban a törvényes képviselőnek – gyámnak, gondnoknak – kell választania, akkor is, ha ő maga sem rendelkezik megfelelő pénzügyi, gazdasági ismeretekkel ahhoz, hogy a gyámsága, gondnoksága alatt álló vagyont a lehető legjövedelmezőbb és legbiztonságosabb, értékálló módon fektesse be.

Annak ellenére tehát, hogy a jogszabály széles lehetőségeket biztosít a befektetési lehetőségek közötti választásra, nem biztosítja a gyámság és gondnokság alatt állók érdekeinek leginkább megfelelő lehetőségek felkutatását. Így fordulhat elő, hogy a pénzkezelésben legnagyobb szerephez jutó pénzintézet által nyújtott kamat (3,75%) nem haladta meg a 2006. évi éves fogyasztóiárindex-növekedés (infláció) mértékét (3,9%) sem, ami hosszú távon a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyonának értékvesztéséhez vezet.

A vizsgálat során feltárt visszásság megszüntetése érdekében az ország-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyűlési biztos felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy a gyámság és gondnokság alatt álló személyek állami felügyelettel kezelt pénzvagyona értékvesztések elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, ennek keretében fontolja meg a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet vonatkozó rendelkezései módosításának kezdeményezését.

OBH 2958/2006.

A hitelnyújtó bank részéről egyoldalú, az ügyfelek számára átláthatatlan és egyúttal jelentősen hátrányos szerződésmódosítási eljárás alkalmas annak megállapítására, hogy a bank szerződéses gyakorlata a jogszabályi rendelkezéseket tartalmilag kijátszva tisztességtelenül befolyásolja a bank ügyfeleinek szerződéskötési szándékát, és ezáltal a jogbiztonság követelménye sérelmét okozza.

Több beadvány szerint a panaszosok 2003-ban az OTP Bank Rt.-től lakásvásárlási kölcsönt (Forrás-hitelt) vettek fel. A szerződéskötéskor a kölcsön kezelési költsége évi 2%, de legfeljebb havi 9000 forint volt. A bank időközben megváltoztatta a hitel kondícióit, a kezelési költség 9000 forint összegű felső határát eltörölte, ami azt eredményezte, hogy a panaszosok havi törlesztési kötelezettsége 10 000-20 000 forint közötti összeggel növekedett. A vonatkozó hitelszerződések rendelkezése szerint „A hiteldíj (kamat és kezelési költség) változó mértékű, amelyet a Hitelezők a kölcsönszerződés fennállása alatt jogosultak egyoldalúan megváltoztatni. A Hitelezők a változást – annak hatályossá válását megelőző 15 (tizenöt) nappal – az ügyfélforgalom számára nyitva álló helységeikben kifüggesztett „Forrás Hitel kamat-, díj-, jutalék- és költségtételeiről szóló Hirdetményében teszik közzé."

Az országgyűlési biztos 2007 augusztusában rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság határozatai szerint a fennálló szerződéses kötelezettségeket a körülmények lényeges megváltozása esetén lehet csak módosítani, és a módosításnak a szerződési terhek egy új, méltányos elosztását kell eredményeznie. Álláspontja szerint ha általános szerződési feltételek alkalmazására kerül sor tartós jogviszonyok, több éves futamidejű szerződések esetén – különösen ott, ahol a szolgáltatáshoz állami támogatás kapcsolódik –, a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény, hogy a szerződés feltételei az egész futamidő során előre láthatóak és kiszámíthatóak legyenek. Az állami támogatás – a szóban forgó ügyekben a kamattámogatás – célja ugyanis, hogy valamely szolgáltatást – szóban forgó ügyekben a lakáskölcsönt – annak igénybe vevői számára a piacinál kedvezőbb feltételűvé, vagy esetleg egyáltalán elérhetővé

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tegyen. Abban az esetben, ha az általános szerződési feltételek, pénzügyi kondíciók nem kiszámíthatóak, nem előre láthatóak, a szolgáltató részéről egyoldalúan korlátlanul és érdemi indokolási kötelezettség nélkül megváltoztathatóak, sérül a jogbiztonság követelménye, mivel az ilyen szerződés lehetőséget ad arra, hogy a szolgáltató az állami támogatás eredeti célját – a szóban forgó ügyekben a lakáscélú kölcsönök pénzügyi kondícióinak kedvezőbbé tételét – negligálva, a támogatásból származó előnyöket saját pénzügyi hasznává alakítsa át. Sérelmet önmagában azonban az nem okoz, ha a hosszú futamidő alatt a kondíciók, így különösen a kamatok – kivételesen a költségek is – módosíthatók, de az igen, ha a módosításra egyoldalúan, a másik fél (a kölcsönfelvevő) hozzájárulása nélkül, ugyanakkor érdemi és okszerű indokolás nélkül, vagy olyan indok alapján kerül sor, amelyet a felek a szerződésben nem rögzítettek.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hitelnyújtó bank a kezelési költség felső határának eltörlésével kapcsolatban formálisan eleget tett a Hpt. 210. § (3) és (4) bekezdésében foglalt előírásoknak, mivel a megkötött szerződések tartalmaznak olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi az egyoldalú szerződésmódosítást, továbbá a bank időben közzé is tette a kondíciók eme módosítását. A bank formálisan betartotta a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet hiteldíj-maximumra vonatkozó rendelkezéseit is. Ugyanakkor megállapította, hogy a szerződéses feltételek között nem lelhető fel sem azon feltételeknek, körülményeknek a részletes meghatározása, amelyek esetében a hiteldíj megváltoztatható, sem az arról szóló tájékoztatás, hogy ezen körülmények meghatározása nem lehetséges.

A biztos rámutatott, hogy a kezelési költség meghatározása egyértelműen általános szerződési feltétel, mivel azt a bank az érintett valamennyi szerződésre előre egyoldalúan, a hitelfelvevők közreműködése nélkül határozza meg, és annak sem a kezdeti, sem a változtatást követően alkalmazott mértékét a felek nem tárgyalták meg. A bank üzletszabályzatának vonatkozó rendelkezése lényegét tekintve az ügyfél számára ellenőrizhetetlen és nyomon követhetetlen felhatalmazást ad a hitelező banknak a szerződés módosítására, mivel a bankon kívül senki nem tudja ellenőrizni, hogy a lakossági hitelek kockázati tényezői miként alakulnak, illetve a bank forrás –, valamint hitelszámla-vezetési költségei miként változnak. A szerződésmódosítással kapcsolatban közokiratba foglalt hitelszerződések is pusztán arra vonatkozó rendelkezést tartalmaznak, hogy a bank megváltoztathatja a kamat és a kezelési költség mértékét, és ezt a hatályba lépés előtt 15 nappal köteles hirdetményben közzétenni. A bank az ügyfeleknek küldött, a kezelési költség

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megváltoztatásáról szóló levelében még utalásszerűen sem jelölte meg az egyébként jelentős összegű költségnövelés okát.

Az ombudsmani vizsgálat során nem sikerült olyan érdemi és valós okokat feltárni, amelyek alapján a bank megváltoztathatta volna a kezelési költség maximumára vonatkozó szerződési feltételeket. Azzal, hogy a bank ennek ellenére eltörölte a kezelési költség maximumát, a jogbiztonság követelményének, valamint a szerződési szabadság elvének sérelmét okozta.

A feltárt visszásságok orvoslása végett az országgyűlési biztos kezdeményezte az OTP Bank Nyrt. elnök-vezérigazgatójánál, hogy vizsgálja felül az állami kamattámogatásos hitelek szerződéses feltételeit és gyakorlatát. Pontosítsa, egészítse ki a bank a szóban forgó üzletszabályzatát akként, hogy az egyoldalú szerződésmódosításra csak valós és okszerű indokok alapján kerülhessen sor, továbbá a szóban forgó valamennyi esetben a valós és okszerű indokok hiányában megemelt kezelési költséget a bank újra a 9000 forint összegű költségmaximum figyelembevételével számítsa fel, és az időközben felszámított többletköltséget tudja be a törlesztésekbe.

A biztos javasolta továbbá a pénzügyminiszternek a Hpt. és/vagy a Ptk. olyan tartalmú módosítását, amely érdemi garanciát biztosít a bankok ügyfeleinek arra vonatkozóan, hogy a hitelező bankok változó hiteldíjú hitel/kölcsönszerződések esetében ne legyenek jogosultak a szerződések kondícióinak egyoldalú, lényegében korlátlan módosítására, hanem ilyen szerződésmódosításra csak érdemi és okszerű indokolás esetén kerülhessen sor.

A pénzügyminiszter válasza szerint első lépésben a banki gyakorlat önszabályozás keretében történő változását tartja követendő eljárásnak. Amennyiben azonban érdemi előrelépés nem történik, meg fogja vizsgálni a jogszabály-módosítás szükségességét.

Az OTP Bank Nyrt. versenyfelügyeleti eljárás keretében megállapodást kötött a Gazdasági Versenyhivatallal a kezelési költségek 9000 forintot meghaladó részének visszafizetésére.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 2763/2006., OBH 2963/2006., OBH 3740/2006.)

OBH 3465/2006.

A művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz a BVOP és a bv. intézet eljárása, ha a fogvatartottat annak ellenére másik bv. intézetbe szállítják át, hogy ott a már megkezdett általános iskolai tanulmányait nem tudja folytatni, illetve befejezni.

A Budapesti Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy a Váci Fegyház és Börtönben összevontan végezte az általános iskola

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7-8. osztályát, de a vizsgák kezdete előtt átszállították Budapestre, ahol nem tudott levizsgázni, és így nem tudta elvégezni az általános iskolát.

A biztos a művelődéshez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

A megállapított tényállás szerint a Váci Fegyház és Börtönben 2006 márciusában hivatalból kezdeményezték a panaszos átszállítását. A BVOP illetékes szervezeti egységének vezetője a szabadságvesztés további végrehajtásának helyéül a Budapesti Fegyház és Börtönt jelölte ki. A fogvatartott átszállítását követően, 2006 májusában kérelmezte, hogy hiányzó vizsgáit egyszerre letehesse. Kérelmét elutasították, mert a tanév végén nincs beiskolázás, és az ottani iskolában nem volt összevont osztály. A fogvatartott az ügyben panasszal fordult a BVOP-hoz is, de csupán arról tájékoztatták, hogy mivel a 7-8. osztályt összevontan végezte, a 7. osztály elvégzéséről állítottak ki igazolást. A fogvatartottat a Budapesti Fegyház és Börtönből – ugyancsak hivatalból – 2006 júliusában a Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe szállították. Az intézettel való egyeztetés alapján megvizsgálják annak lehetőségét, hogy az elítélt beiskolázása 2006/2007. tanév 8. osztályába megtörténjen.

Az országos parancsnok összességében megállapította, hogy az érintett bv. intézetekben kellő körültekintéssel jártak el az elítélt ügyeinek intézése során.

Az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 36. § (1) bekezdés n) pontja alapján az elítélt jogosult általános iskolai tanulmányok folytatására. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 74. § (3) bekezdés értelmében az alapfokú iskolai végzettség megszerzését különösen ösztönözni és támogatni kell. A szabadságvesztés végrehajtására a jogszabályokban foglalt feltételeknek megfelelő bv. intézetet – a hivatkozott IM-rendelet 31. § (1) bekezdés alapján – a BVOP illetékes szervezeti egységének vezetője jelöli ki. Az elítélt másik bv. intézetbe akkor szállítható, ha a más bv. intézetben való elhelyezés biztonsági okból indokolt vagy az elítélt más bv. intézetben való elhelyezését kérte.

A Váci Fegyház és Börtön – biztonsági szempontok miatt – hivatalból kezdeményezte a fogvatartott átszállítását, de javaslata megtételekor figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy az elítélt összevontan végezte az általános iskola 7-8. osztályát, és hamarosan le kellett (volna) tennie a vizsgáit. A Budapesti Fegyház és Börtönben a fogvatartottnak tanulmányai folytatására nem volt lehetősége, és – a bv. intézetek közti együttműködés hiányában – az sem merült fel, hogy a vizsgák letétele érdekében a panaszost Vácra visszaszállítsák.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a fogvatartott átszál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lításával kapcsolatban a BVOP és a Váci Fegyház és Börtön a tisztességes eljáráshoz és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Az általános iskolai oktatást mind a Bv. tvr., mind a hivatkozott IM-rendelet kiemelt feladatként kezeli a fogvatartottak nevelése szempontjából. A biztos a panasz orvosolhatatlansága miatt nem tett ajánlást, de felhívta az érintett szervek vezetőinek a figyelmét a körültekintőbb eljárásra és a fokozottabb együttműködésre. A bv. országos parancsnoka intézkedett a hasonló esetek elkerülésére.

OBH 4005/2006.

A személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a szabálysértésekről szóló törvény szabályozásának hiányossága a fiatalkorúak őrizetbe vétele vonatkozásában.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy fiatalkorú gyermekét a XIV. kerületi Rendőrkapitányság szabálysértési őrizetbe vette. Az ügyben az országgyűlési biztos a személyes szabadsághoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a budapesti rendőrfőkapitányt.

A megállapított tényállás szerint a XIV. kerületi Rendőrkapitányság járőrei 2006. augusztus 14-én közlekedésrendészeti intézkedést kezdeményeztek a panaszos fiatalkorú gyermekével szemben. A nyilvántartásból kiderült, hogy 2006. április 4-től 12 hónapra eltiltották a közúti járművezetéstől. A fiatalkorút előállították a kapitányságra, ahol a panaszos jelenlétében meghallgatták. A kapitányságvezető – az elzárással is sújtható járművezetés az eltiltás tartama alatt szabálysértés miatt – elrendelte a fiatalkorú szabálysértési őrizetbe vételét. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 2006. augusztus 16-án, gyorsított eljárás keretében tartott tárgyaláson megállapította, hogy az eljárás alá vont fiatalkorú elkövette a szabálysértést, és figyelmeztetést alkalmazott vele szemben. Ezt követően a fiatalkorút szabadon bocsátották.

A budapesti rendőrfőkapitány álláspontja szerint az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 15. § a) pontja, mely szerint a fiatalkorúval szemben nincs helye elzárásnak, csupán a büntetés kiszabásánál irányadó elv, ami a bíróságra nézve tartalmaz kötelező érvényű előírást. Az Sztv. 77. § (1) bekezdés alapján a rendőrség elzárással is sújtható szabálysértés esetén – ha tettenérés történik – az eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. A szabálysértési őrizet a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása érdekében alkalmazott kényszerintézkedés, az Sztv. viszont csak az elzárás mint jogkövetkezmény alkalmazását tiltja a fiatalkorúakkal szemben. Tekintettel arra, hogy a törvényben foglalt feltételek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fennálltak, a hatóság jogszerűen vette őrizetbe a szabálysértés fiatalkorú elkövetőjét. A bíróság az Sztv. 126. § (2) bekezdés alapján megvizsgálja az őrizetbe vétel feltételeinek fennállását, és a konkrét esetben a fiatalkorú őrizetbe vétele miatt nem emelt kifogást.

Az Alkotmánybíróság a 66/1991. (XII. 21.) AB-határozatában kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot csak törvényben lehet korlátozni, de annak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. A 3/2007. (II. 13.) AB-határozat azt is kimondja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a szabálysértési őrizet elrendelésével szemben nem biztosított jogorvoslati jogot az eljárás alá vont személy számára. Felhívták az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

Az Sztv. a szabálysértési őrizet esetén valóban nem határoz meg kifejezetten kizáró okot a fiatalkorúakra nézve, a törvény rendszertani értelmezéséből azonban az következik, hogy a fiatalkorúval szemben nem alkalmazható ez a szabadságkorlátozó intézkedés. Nyilvánvalóan aránytalan jogkorlátozásnak minősül ugyanis, hogy a törvény szerint jellemzően intézkedéssel sújtható fiatalkorúak személyi szabadságát a szabálysértési eljárás során – az előállításon túlmenően – korlátozzák.

A biztos 2007 májusában megállapította, hogy a törvényi szabályozás hiányossága – mivel nem zárja ki a fiatalkorúak őrizetbe vételének lehetőségét – a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Az igazságügyi és rendészeti minisztert felkérte, hogy a 2007. évi jogalkotási programban szereplő új szabálysértési törvény megalkotása során szüntesse meg a feltárt visszásságot. A közjogi szakállamtitkár – a hatályos Sztv. módosításával – ígéretet tett az őrizetbe vétel intézményével kapcsolatos visszásságok orvoslására, erre azonban nem került sor.

OBH 4139/2006.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az idegenrendészeti hatóság, ha a külföldi állampolgár látogató célú tartózkodási vízum iránti kérelmének elbírálása során a hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet figyelmen kívül hagyja, továbbá a vízumkérelmet nem a tartalma szerint bírálja el.

Egy magyar állampolgár azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala thaiföldi állampolgárságú menyasszonya látogatási célú ví-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zumkérelmét elutasította. A panaszos sérelmezte, hogy a Hivatal a vízumkérelem elutasításakor az általa kiállított és a hatóság által záradékolt meghívólevelet figyelmen kívül hagyta.

A biztos a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a következőket tárta fel:

A panaszos 2006. április 6-án kérelemmel fordult a Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságához (a továbbiakban: Igazgatóság), hogy a menyasszonya számára kiállított meghívólevelet hatósági záradékkal lássa el. Az Igazgatóság a kérelmet teljesítette. A thaiföldi állampolgár 2006. május 22-én többszöri beutazásra és 180 napos tartózkodásra jogosító, látogatási célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő a Magyar Köztársaság bangkoki külképviseletén, amelyhez a meghívólevelet is csatolta. A konzuli tisztviselőnek elmondta, hogy a 2003/2004. évi tanévet diákként Magyarországon töltötte, ekkor ismerkedett meg a panaszossal, őt kívánja meglátogatni, jelezte továbbá, hogy magyarországi tanulmányi ösztöndíjkérelmének elbírálása folyamatban van.

A Hivatal a vízumkérelmet elutasította. Az elutasítás indokolása szerint egyrészt a panaszos a meghívólevél záradékolása iránti kérelméhez sem APEH-jövedelemigazolást, sem munkáltatói keresetigazolást nem csatolt, így az a thaiföldi állampolgár magyarországi megélhetését biztosító anyagi fedezet hiteles igazolásaként nem fogadható el; másrészt a thaiföldi állampolgár „látogató célú tartózkodási vízumkérelme nem időszerű, hiszen ezzel a vízummal tanulmányokat folytatni nem lehetséges”.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Itv.) 4. § (1) bekezdése értelmében a külföldi állampolgár magyarországi beutazása és tartózkodása akkor engedélyezhető, ha rendelkezik a beutazáshoz, továbbá a tartózkodás teljes időtartamára lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító, jogszabályban meghatározott mértékű anyagi fedezettel, továbbá igazolnia kell, hogy jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül vagy

egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja. Lehetőség van azonban arra, hogy természetes, illetve egyes jogi személyek – a jogszabályban előírt formanyomtatványon – meghívólevelet állítsanak ki, amelyben kötelezettséget vállalnak arra, hogy a külföldi számára a magyarországi tartózkodása alatt szállást biztosítanak, eltartásáról gondoskodnak, továbbá egészségügyi ellátásának, valamint kiutazásának költségeit fedezik. A meghívólevél záradékolásával az Igazgatóság igazolja, hogy a kérelmező a külföldi vendégül látásához szükséges jogszabályi előírásokat telje-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

síteni tudja. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 73. § (4) bekezdésére, valamint az Itv. 6. § (2) bekezdésére figyelemmel a hatósági záradékkal ellátott meghívólevél – annak érvényességi ideje alatt – jogerős közigazgatási határozatnak minősül, továbbá a meghívólevélben vállalt kötelezettségei teljesítéséért a panaszos – az Itv. 6. § (3) bekezdése alapján – polgári jogi felelősséggel tartozott. Előfordulhat, hogy a látogatási célú vízumkérelem elbírálása során felmerül a gyanú, hogy az idegenrendészeti hatóság a meghívólevelet jogellenesen záradékolta. Ebben az esetben a Hivatal két lehetőség között választhatott volna. Az egyik, hogy írásban felhívja az Igazgatóság figyelmét a jogsértésre, és kezdeményezi, hogy a döntést, vagyis a hatósági záradékot – a Ket. 114. § (1) bekezdése alapján, saját hatáskörében vizsgálja meg és vonja vissza. A másik, hogy a Ket. 115. (1) bekezdése alapján, a meghívólevél hatósági záradékolásának előzményeit és körülményeit hivatalból megvizsgálja, és jogszabálysértés megállapítása esetén a döntést megváltoztathatta vagy megsemmisíthette, illetve az Igazgatóságot új eljárásra utasíthatta volna.

A Hivatal azonban sem az általa jogszabálysértőnek vélt döntés felülvizsgálata, sem annak visszavonása vagy megsemmisítése ügyében nem intézkedett. Az említett döntés-felülvizsgálati eljárások hiányában a Hivatalnak nem volt jogi lehetősége azt vitatni, hogy a panaszos a thaiföldi állampolgár magyarországi tartózkodását, illetve megélhetését biztosító anyagi fedezettel rendelkezik. Az Itv. 6. § (2) bekezdése értelmében a meghívólevél hatósági záradékolásának elutasítása esetén a hatósági eljárás általános szabályai szerint lehet jogorvoslattal élni. A Hivatal azzal, hogy a thaiföldi állampolgár által bemutatott, érvényes meghívólevelet annak formális visszavonása, illetve megsemmisítése nélkül hagyta figyelmen kívül, megakadályozta, hogy a panaszos az Itv. 6. § (2) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát gyakorolja. Abból a tényből, miszerint a thaiföldi állampolgár ösztöndíjkérelme a látogatási célú vízumkérelmének előterjesztésekor elbírálás alatt állt, nem következett, hogy ennek vízumnak a birtokában kíván Magyarországon felsőfokú tanulmányokat folytatni. Miután a thaiföldi állampolgár vízumkérelme előterjesztésekor úgy nyilatkozott, hogy látogatás céljából kíván a Magyar Köztársaságra utazni, továbbá a panaszos által kiállított és az Igazgatóság által hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet is bemutatta, a Hivatal eljáró munkatársának mindössze azt kellett volna vizsgálnia, hogy a kérelmező a látogatási célú tartózkodási vízum kiadási feltételeinek megfelel-e.

Az Alkotmánybíróság már az 56/1991. (XI. 8.) AB-határozatában a jog-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

államiság egyik alapvető követelményeként határozta meg, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. A Hivatal a jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a thaiföldi állampolgár látogató célú tartózkodási vízum iránti kérelmének elbírálása során a panaszos által kiállított és az Igazgatóság hatósági záradékával ellátott meghívólevelet figyelmen kívül hagyta, továbbá a vízumkérelmet nem a tartalma szerint bírálta el.

Az országgyűlési biztos megkeresésére a Hivatal a thaiföldi állampolgár vízumkérelme elutasításának körülményeit felülvizsgálta, az elutasító határozatot a Ket. 114. § (1) bekezdése alapján, saját hatáskörében visszavonta, és a látogató célú tartózkodási vízumot kiadta. Miután a Hivatal a panaszos sérelmét hivatalból orvosolta, a biztos sem ajánlást, sem kezdeményezést nem tett.

OBH 4226/2006.

A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a településen nem biztosítja a gyermekek átmeneti gondozásának egyik formáját sem. Ugyanilyen visszásságot okoz, ha a családok átmeneti otthona nem biztosítja a gyermekek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék miatt megszünteti az intézményi jogviszonyt. A szakemberek, a gondozottak, illetve a szolgáltatást igénybe vevők lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő, ha a segítő szakmában dolgozóknak nincs lehetőségük szupervízión való részvételre, illetve ha a családgondozók elhelyezési feltételei nem megfelelőek, az infrastruktúra hiányzik. A panaszhoz való jog sérül, ha az intézmény érdekképviseleti fóruma résztvevőinek száma eltér a gyermekvédelmi törvényben meghatározottól.

Az országgyűlési biztos 2006 szeptemberében átfogó vizsgálatot indított annak feltárására, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) által előírt gyermekjóléti alapellátásoknak a települési önkormányzatok miként tesznek eleget. A vizsgálatot a gyermekjóléti szolgáltatást ellátókra, a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézményekre és a helyettes szülőkre terjesztette ki. Elsőként Komárom-Esztergom megyében folytatott vizsgálatot. A regionális közigazgatási hivatal területi kirendeltsége (szociális és gyámhivatal) vezetőjétől tájékoztatást kért a megyében gyermekvédelmi alapellátást nyújtó intézményekről, a helyettes szülőkről és a gyermekjóléte-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ti szolgálat működtetésének formáiról. A szociális és gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a helyszíni vizsgálatokban – a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet (SZMI) bevonásával – vegyen részt.

A vizsgálat során a biztos munkatársai nyolc intézményben (öt gyermekjóléti szolgálatnál, egy helyettes szülői hálózatnál, egy családok és egy gyermekek átmeneti otthonában) folytattak helyszíni vizsgálatot, áttekintették az intézményi ellátás tárgyi és személyi feltételeit, elemezték az intézményi alapdokumentumokat.

A 2007 szeptemberében kiadott jelentés – többek között – a következőket állapította meg: a szakmai rendeletben meghatározott képesítési előírások megszerzése egyes intézményekben még folyamatban van. Több helyen nem, vagy a szakmai rendeletben meghatározottaknál alacsonyabb óraszámban alkalmazzák a szakembereket.

A nagyobb településeken a gyermekjóléti szolgálatok elhelyezése, infrastruktúrája általában jó. Ezzel szemben a kisebb településekre kijáró családgondozók munkakörülményei nem mindenhol kielégítők, ami a szolgáltatást igénybe vevők lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A vizsgálati tapasztalatok szerint a szolgálatok ismertsége évről évre nő. A nagyobb települések szolgálatai igényes szabadidős programokat, nyári táborokat is szerveznek, bekapcsolódnak a nyári étkeztetés lebonyolításába is.

Általános tapasztalat volt a kiégés elkerülése érdekében szükséges szupervízió – többnyire az erre fordítható anyagi erőforrások elégtelensége miatti – hiánya. Ezen hiányosság a szakemberek és a gondozottak lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermekjóléti szolgáltatás a Gyvt. előírásának megfelelően a megye mind a 76 településén biztosított. A legszembetűnőbb hiányosság a gyermekek átmeneti otthona ellátási formában mutatkozott. A 20 ezer fölötti állandó lakosságszámú városokban (Tata, Esztergom, Oroszlány) nem működik gyermekek átmeneti otthona. A megye lakosságának csupán egyharmada részesülhet a családok átmeneti otthona szolgáltatási formában. (Ezt a szolgáltatást a 30 ezer fölötti állandó lakosságszámú településeken kell biztosítani.) Hasonló volt a helyzet a 24 helyettes szülői férőhely vonatkozásában is. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a településen nem biztosított a gyermekek átmeneti gondozásának egyik formája sem.

A gyermekek kiemelt védeleméhez, továbbá a szociális biztonsághoz va-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ló jogával összefüggő visszásságot állapított meg a biztos azokban az esetekben, ahol az átmeneti gondozást nyújtó intézmény nem biztosította a gyermekek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék miatt megszüntették az intézményi jogviszonyt.

A panaszhoz való jog sérelmét állapította meg a vizsgálat azokban az intézményekben, amelyekben az érdekképviseleti fórum résztvevőinek száma eltért a Gyvt.-ben meghatározottól.

A biztos a vizsgált intézmények vezetőinek több ajánlást tett, a fenntartó önkormányzatok polgármestereit pedig felkérte, hogy a jelentésben foglalt ajánlásait – megfontolásra – terjesszék a képviselő-testület elé. Végül felkérte a Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés elnökét, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a megyében élő, arra rászoruló kiskorú gyermekek mindegyike számára elérhető legyen a gyermekek átmeneti gondozásának valamelyik formája. A közgyűlés elnökének javasolta, fontolja meg annak lehetőségét, hogy szupervizor alkalmazásával egy intézmény segítse a megye területén dolgozó minden családgondozó munkáját.

Az elnök közölte, hogy a megyei önkormányzat önként vállalt helyi közügyként csak az önkormányzati törvény által kötelezően előírt feladat- és hatáskörök ellátását veszélyeztetve tudná felvállalni az ajánlásban foglaltak teljesítését. A biztos a választ tudomásul vette. Mivel fontosnak tartotta, hogy a megyei közgyűlés tagjai ismerjék a települési önkormányzatok által biztosított gyermekjóléti alapellátásokat, illetőleg azok hiányosságait, felkérte az elnököt, hogy a jelentést – tájékoztatásul – ismertesse a közgyűléssel. Az elnök a javaslatot elfogadta.

Az intézményvezetők a kezdeményezéseket elfogadták. Az ajánlásokat a képviselő-testületek megismerték, tudomásul vették, megvalósításuk lehetőségének kereséséről határozatot hoztak.

Az ajánlások megvalósítását az országgyűlési biztos figyelemmel kíséri.

OBH 4250/2006.

A bank eljárása akkor felel meg a jogállamiság követelményeinek, ha a lakásépítési/bővítési kedvezmény iránti igény elbírálásáról szóló döntését írásban közli az igénylővel és a döntés – szintén írásban közölt – indokai kellő meggyőző erővel rendelkeznek, a döntés kellően megalapozott, és ez a megalapozottság mindenki számára egyértelműen felismerhető.

A panaszos beadványa szerint lakásbővítési kedvezmény („félszocpol”) igényléssel fordult az ERSTE Bank Hungary Nyrt.-hez. A bank a kérelmet és az ahhoz benyújtott dokumentumokat megvizsgálva a panaszos kérel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mét elutasította arra hivatkozva, hogy a kérelem a 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet alapján nem teljesíthető. A panaszos 2006 júniusában kérte a bankot, hogy az elutasítást írásban indokolja. A bank azonban az elutasítás indokait írásban nem közölte.

Az országgyűlési biztos a releváns alkotmánybírósági határozatokból kiindulva – 2007 júniusában – megállapította, hogy a bank azzal, hogy az állami támogatást igénylő ügyfele támogatásigénylési kérelmére nem írásban válaszolt, és az elutasítást nem is indokolta meg, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta. Eljárása ugyanis nem volt kellő mértékben formalizált, a támogatásközvetítés lebonyolítása – az igénylés teljesítése vagy elutasítása és ezzel összefüggésben a tényállás tisztázása, valamint a döntés indokai – utólag nem állapítható meg.

Az országgyűlési biztos felkérte a bank elnök-vezérigazgatóját, hogy tájékoztassák a panaszost írásban az általa igényelt kedvezmény elutasításának indokairól, továbbá a hasonló sérelmek jövőbeni elkerülése érdekében minden esetben adjanak írásbeli tájékoztatást az állami támogatást igénylőknek az igényeiket elutasító döntések indokairól.

A bank az ombudsmani ajánlást elfogadta.

OBH 4314/2006.

A jogbiztonság követelményével és a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott a minisztérium azzal, hogy a közérdekű bejelentéseket nem a Panasztörvényben meghatározott módon és határidőben intézte el. Mindezeken túl a szakszervezeti szabadsághoz való joggal és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének elmulasztásával összefüggő visszásságot is okozhat a munkaügyi ellenőrzés elmaradása. Az országgyűlési biztos megkeresésének nem teljesítése, azaz a válaszadás elmaradása vagy jelentős késedelme önmagában is alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

A Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének (TMRSZ) titkára az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában azt sérelmezte, hogy az

igazságügyi és rendészeti miniszternek írt beadványaira több hónapja nem kapott választ.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a TMRSZ első, tájékoztatást kérő és véleményt megfogalmazó javaslatát a miniszternek közérdekű bejelentésként és kérelemként kellett volna kezelnie, de a beadvány intézése során a miniszter nem volt tekintettel a Panasztv. rendelkezéseire.

Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bejelentéseket a Panasztv. szerint kötelesek elintézni. A panaszost nem tájékoztatták arról, hogy bejelentésének elintézése hosszabb időt vesz igénybe, hanem a törvényi határidőt többszörösen túllépve, csak az ombudsman megkeresését követően kezdték meg a beadvány feldolgozását. Mindez pedig objektíve alkalmas volt arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal, a Panasztv.-ben foglalt határidő többszörös túllépése pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A TMRSZ főtitkára második beadványában munkaügyi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezte. A miniszter az ellenőrzés lefolytatása objektív akadályaként jelölte meg a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény alapján megalkotott rendelete módosításának szükségességét. A rendelet megalkotására azonban a vizsgálat befejezéséig nem került sor.

Az országgyűlési biztos elfogadhatatlannak tartotta, hogy – az ombudsmani vizsgálatokat leszámítva – nincs olyan állami szerv, amely például a szolgálati időre, a pihenőidőre, a túlszolgálatra, valamint a szabadságra vonatkozó jogszabályban előírt rendelkezések, vagy – amint arra jelen vizsgálat is rávilágított – a szakszervezeti jogok érvényesülésének megtartását vizsgálta volna és feltárta, illetve nyilvánosságra hozta volna annak eredményét. Az országgyűlési biztos szerint a munkaügyi ellenőrzést nem látják el minden esetben kellő színvonalon a miniszteri rendeletben erre felhatalmazott szervezetek. A kialakult helyzet (munkaügyi ellenőrzések, illetve azok érdemi hatásának elmaradása) a jogbiztonság követelményével, valamint a szakszervezeti szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozhat. Mindez pedig egyúttal azt is jelenti, hogy a hatályos szabályozás mellett az állam nem tesz eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem.

Az IRM a panaszos mindkét, a miniszterhez eljuttatott beadványának elintézését csak jelentős késedelemmel, az ombudsmani megkeresés nyomán kezdték meg. Általános érvénnyel hívta fel az ombudsman a figyelmet arra, hogy a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Ez a követelmény pedig a panasszal érintett esetekben – nem vitatottan – nem teljesült. Összességében megállapítható, hogy a válaszadás elmaradása vagy jelentős késedelme (ideértve az országgyűlési biztosnak ígért, de mai napig nem teljesített választ is) – függetlenül annak okától –

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

A vizsgálat folyamán mind a vizsgált miniszter, mint a vizsgálatot végző biztos személyében változás történt.

A biztos a jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni előfordulásának megelőzése érdekében 2007 novemberében az igazságügyi és rendészeti miniszternek javasolta, hogy a rendvédelmi szerveknél teremtse meg a valóban hatékony munkaügyi ellenőrzés jogszabályi feltételeit. Kezdeményezte továbbá, hogy fordítson különös gondot arra, hogy az általa vezetett, irányított, illetve felügyelt szervezetek a jövőben a Panasztv. rendelkezéseinek megfelelő eljárásban intézzék el a hozzájuk érkezett közérdekű kérelmeket, panaszokat és bejelentéseket.

A válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 4435/2006.

Az élethez és testi épséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőri intézkedés – különösen közterületi rendezvény, demonstráció esetén –, ha annak szervezése és irányítása szakszerűtlen. A demonstráció nagy létszámú, erőszakos résztvevőivel szembeni gumilövedék használata önmagában nem, de nem kellően körültekintő – arányosság követelményének nem megfelelő – alkalmazása ugyan ilyen visszásságot okoz. A jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye sérül, ha annak ellenére történik a rendőri kényszerintézkedés, ha az intézkedés területén tartózkodó személyek nem alkotnak gyülekező csoportot. Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a demonstrációk helyszínének biztosítása és a rend helyreállítása rendőri túlerő mellett történik.

A 2006. szeptemberi-októberi közterületi rendezvényekkel és az abból adódó rendőri intézkedésekkel kapcsolatban több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. Voltak olyanok, melyekben a panaszosok általánosságban fogalmazták meg a rendezvényeken és demonstrációkon való rendőri fellépésekről véleményüket. Többen az őket ért vagy az általuk tapasztalt rendőri bántalmazás miatt emeltek panaszt. A panaszosok egy része azt sérelmezte, hogy a rendőrség olyan személyekkel szemben is intézkedett, akik véletlenül és vétlenül kerültek az események sodrába, mások a rendőri fellépés gyorsaságát és hatékonyságát kritizálták. Végül voltak, akik az előzetes letartóztatásokat indokolatlannak és alaptalannak tartották.

A nagy számú panasz mellett az írott és az elektronikus sajtó is beszámolt kíméletlen rendőrségi fellépésekről és a rendőrök ellen irányuló tá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

madásokról, illetőleg a rendzavarásokról és az utcai erőszakról. Az országgyűlési biztos a témakörben hivatalból indított vizsgálatot, de az eseti állampolgári panaszok elbírálására és a velük kapcsolatos intézkedések megtételére is hangsúlyt fektetett. Vizsgálata során – figyelemmel a békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlása biztosításához való jogra, valamint a jogállamiság és a népszuverenitás elvére – részben a gyakorlati, részben az elméleti jogi gondolkodás módszerét követte.

Az országgyűlési biztos 2007. május 3-án kelt jelentésében abból indult ki, hogy a rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának biztosítása, ezen belül – szervező kérésére – a rendezvény rendjének fenntartásában is közreműködik. A törvényes rendezvény a közrendet és a közbiztonságot nem veszélyezteti. A törvényellenes demonstráció azonban sérti vagy veszélyezteti a közrendet és a közbiztonságot, ezért ilyen esetekben a rendőrségnek kötelessége az intézkedés.

A gyülekezésről szóló törvény a lehetséges rendőri intézkedések közül a feloszlatásról szól részletesen. A feloszlatási ok bekövetkezése esetén a rendőrség nem mérlegelhet, a demonstrációt fel kell oszlatnia. A tömegoszlatás kényszerítő eszköz, ami csapaterő alkalmazásával történik. A rendőrségi törvény szerint a tömeg szétoszlatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen levők egyéni felelősségét nem vizsgálja.

A legenyhébb kényszerítő eszköz a testi kényszer, amelyet akkor kell alkalmazni, ha a rendőri erőfölény vagy az érintett személy állapota, magatartása miatt súlyosabb kényszerítő eszköz alkalmazása nem indokolt. A kényszerítés következő fokozata a bilincselés. Egyebek között nem minősül embertelen, megalázó bánásmódnak a személy fekvő helyzetben történő megbilincselése, ha arra támadása vagy erőszakos magatartása miatt kerül sor. A rendőrbot alkalmazása során pedig kerülni kell a fejre, derékra, gyomorra, hasra irányuló ütést.

A kényszerítő eszközök alkalmazásának elvei és szabályai sorából kiemelkedik az az előírás, amely szerint a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek viszont mindenki köteles magát alávetni és a rendőri utasításnak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség kétséget kizáróan, mérlegelés nélkül megállapítható.

Rámutatott a biztos arra is, hogy a csapaterőben végzett oszlatás során alkalmazható speciális kényszerítő eszközök (vízágyú, gumilövedék, inger-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lőgáz, járműkötelék) különlegessége, hogy azok alkalmazása nem meghatározott személy ellen irányul. A tömegoszlatás során használható egyéb kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, rendőrbot) alkalmazása viszont – éppen használatuk testközelisége miatt – meghatározott személy ellen történik. A speciális kényszerítő eszközök alkalmazásáról, az alkalmazott eszköz megválasztásáról annak alapján lehet dönteni, hogy a tömeg milyen jellegű és milyen mértékű ellenállást tanúsít. Fontos az is, hogy a csak csapaterőben végzett tömegoszlatáskor használható kényszerítő eszközök közvetlenül meghatározott – különösen a tömegtől fizikailag elkülönülő – személlyel szemben nem alkalmazhatóak. Ennek megfelelően tilos gumilövedékkel vagy könnygázgránáttal személyre célzott lövést leadni. A tömegoszlatás során – a szükségesség-arányosság követelmény alapján – fő szabály az is, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett intézkedés során tanúsított magatartásához. Annak ellenére, hogy a rendőr az oszlatott tömegben tartózkodók egyéni felelősségét nem vizsgálja, nem jogszerű a rendőrbot használata a tömeg azon résztvevőjével szemben, aki hátrál az oszlató egység elől. Ugyanígy nem jogszerű annak a személynek a földön történő megbilincselése, aki hagyja magát megbilincselni.

A demonstrációkkal kapcsolatos rendőri intézkedések gyakorlati problémájaként a biztos kifejtette a nagyobb földrajzi területre kiterjedő, mozgásban levő, „kavargó” demonstrációt. Ha az ilyen megmozdulás békés, az oszlatás inkább kiszorító, elterelő jellegű, és főszabályként nem igényli súlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazását. Ha a kavargó demonstráció erőszakos cselekményekkel is párosul, úgy a rendőrségnek olyan kényszerítő eszközt és módszert kell választania, amely megakadályozza vagy megnehezíti az erőszakos demonstrálók helyszínen tartózkodását, támadásra való szerveződését. E cél eléréséhez az országgyűlési biztos a vízágyú és a könnygáz alkalmazását ítélte meg szükséges és arányos eszköznek.

A tömegoszlatás során használható kényszerítő eszközök közül önmagában is aggályosnak látta a biztos a gumilövedék alkalmazásának jelenlegi szabályait, mivel az a legkevésbé kontroll alatt tartható kényszerítő eszköz. A megoldást abban jelölte meg, hogy a gumilövedék használatára a fegyverhasználat szabályai, illetve e szabályok egy speciális változata vonatkozzon.

A demonstrációban érdektelen harmadik személyek rendőri intézkedésbe való keveredésével kapcsolatban arra helyezte a hangsúlyt, hogy tömegtájékoztatási eszközök és helyszíni hangosító eszközök útján tájékoztatást kell adni a tömegnek a csapaterő alkalmazásáról és az intézkedési terület elhagyásának kötelességéről, módjáról.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A rendőrségnek és a rendőrnek a demonstrációkkal kapcsolatos intézkedéseivel összefüggésben a biztos azt a véleményt alakította ki, hogy a rendőr személyes felelőssége nem elhanyagolható. Ezért a csapaterőt alkotó rendőrök azonosíthatóságát biztosítani kell, vagyis olyan jól látható azonosító jelet – tulajdonképpen számot – kell viselniük, amely alapján utóbb személyes azonosításuk megtörténhet.

A rendőri felelősség másik fontos követelményének tartotta, hogy azt elsősorban a testületen belül kell tisztázni, de érvényesülnie kell a hatékony jogorvoslat elvének, amely megköveteli, hogy átlátható és tisztességes eljárásban, a tények és körülmények tisztázásával, a megfelelő bizonyítási eljárás lefolytatása után szülessen döntés a felelősség kérdésében.

Előzőek alapján az országgyűlési biztos a 2006. szeptemberi és októberi demonstrációkkal kapcsolatos rendőri fellépés egységes értelmezését és értékelését nem tartotta elvégezhetőnek. A szóban forgó időszakban ugyanis voltak törvényes demonstrációk, és voltak a be nem jelentettség okán jogellenesnek minősülő demonstrációk, voltak erőszakos tüntetések és olyan megmozdulások is, amelyeket utcai zavargásnak kell tekinteni. A rendőri fellépések során is voltak jogszerű és szakszerű intézkedések, voltak szakszerűtlenül kivitelezett akciók. Megmondhatatlannak ítélte meg azt, hogy a szeptemberi-októberi napokban tíz, száz vagy ezer emberi jogsértés történt-e.

A 2006. szeptember 17-i, Kossuth téren kezdődött tüntetést választási gyűléssé, majd kulturális rendezvénnyé minősíteni jogalkalmazási hibának minősítette, melynek következtében a rendőrség nem láthatta el közrendvédelmi és közbiztonság-védelmi feladatait megfelelő hatékonysággal. Azt is valószínűsítette, hogy ez volt az oka a másnapi, az MTV Szabadság téri székháza előtt kialakult jogellenes tüntetésnek. A rendőri vezetés bizonytalansága és határozatlansága, valamint a kivezényelt rendőregységek személyi és dologi felkészítettlensége miatt a rendőrökre támadó tüntetők a televízió székházába is behatoltak. Nekilendült agresszivitásuk veszélyeztette a rendőrök és a székházban tartózkodók életét és testi épségét. Szakszerűbb rendőri fellépés esetén e veszélyeztetettség mértéke kisebb lett volna. A rendőri intézkedések szervezésének és irányításának szakszerűtlensége – a kivezényelt rendőrök és a székházban tartózkodó személyek esetében is – élethez és testi épséghez való jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az október 23-ig folytatódó tüntetések egy része bejelentés hiányában jogellenes volt, más részük nem volt békés demonstráció, és voltak jogszerűen tartott tüntetések is. Az egyes demonstrációs helyszíneken a rendőr-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ség határozott túlerő elérésére törekedett és számos tüntetőt vett őrizetbe. A túlerő kialakítása a csapaterős rendőri tevékenység elfogadott célja, ezért a biztos nem látott alkotmányos visszásságot abban, hogy a demonstrációs helyszínek biztosítása és a rend helyreállítása rendőri túlerő mellett történt.

A tüntetők nagy számú őrizetbe vétele és a rendőri túlzások korrigálására az országgyűlési biztos a bírói felülvizsgálat lehetősége miatt ugyancsak nem látott alkotmányos visszásságra utaló jelet.

Október 20-án a rendőrség a Kossuth téren kordont épített, melynek célja az 56-os megemlékezésre érkező kiemelt védelmet élvező személyek biztonságának megteremtése. A kordon létrehozása és az ünnepség helyszínén a mozgás korlátozása megfelelt a rendőrségi törvényben meghatározott személy- és létesítménybiztosítási feltételeknek, ezért ebben a vonatkozásban sem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Október 23-án délelőtt számos, változó helyszínű be nem jelentett tüntetésre kerül sor Budapest belvárosában. E tüntetéseket a rendőrség jogszerűen és értékelhető emberi jogi sérelmek nélkül oszlatta fel. A helyszínüket változtató, be nem jelentett demonstrációk egy része 23-án délután vált erőszakossá, a tüntetők ellen a rendőrök vízágyút és könnygázt használtak, majd lovas rendőri egységet vetettek be. A súlyos kényszerítő eszközök alkalmazásának törvényi feltételei nem hiányoztak, ezért ezen rendőri fellépések jellegét sem minősítette a biztos Alkotmányba ütközőnek.

A rendbontás azon időpontjában, amikor a tüntetők beindították a kiállítási tárgyként a Városház téren elhelyezett T-34-es harckocsit, a rendőrség gumilövedéket is használt. Több tüntető megsebesült. A biztos álláspontja szerint a gumilövedék használata nem volt jogszerűtlen, de a sebesültek száma felveti az intézkedés módjának szakszerűtlenségét. A gumilövedék használata önmagában nem, de nem kellően körültekintő alkalmazása visszásságot okozott az élethez és a testi épséghez való joggal kapcsolatban.

A rendőrségnek nem sikerült megakadályoznia, hogy a tüntetők a befejeződött Fidesz nagygyűlés színhelyére jussanak. Az erőszakos tüntetők ellen a csapaterő által alkalmazható valamennyi kényszerítő eszközt alkalmazta a rendőrség. Ebben a vonatkozásban is a biztos aggályosnak tartotta a gumilövedék használatát, különösen azután, hogy a demonstrálók egy része elbarikádozta magát a Ferenciek terénél. Hangsúlyozta továbbá, hogy azzal a személlyel szemben, aki esetleg a rendőri felszólítás után is a helyszínen tartózkodott, szükségtelen volt csapaterős kényszerintézkedéseket alkalmaz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ni, feltéve, hogy az illető jelenléte nem veszélyeztette az intézkedés hatékonyságát. Több esetben az intézkedési területen tartózkodó személyek nem alkottak gyülekező csoportot, a velük szemben való rendőri kényszer szükségtelen volt. Az ilyen rendőri intézkedések alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoztak.

Összességében a biztos véleménye: 2006 szeptemberében-októberében a rendőrség szándékosan nem akadályozta a békés gyülekezési jog gyakorlását. A csapaterő alkalmazását a nagy területre kiterjedő, folyamatosan újraszerveződő jogellenes és egyre erőszakosabbá váló tüntetések indokolttá tették. A több mint harminc nap alatt foganatosított rendőri intézkedések során történtek emberi jogsértések és alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságok.

Az országgyűlési biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, fontolja meg a spontán demonstrációkra vonatkozó külön szabályok meghatározását. A rendőrségről szóló törvény módosításával pontosítsa a csapaterőben alkalmazott rendőrök egyéni azonosíthatóságának módját, a rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott panaszok elbírálásának a tisztességes és áttekinthető eljárás követelményének megfelelő szabályait. Valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló rendelet módosításával pontosítsa a csapaterő által használható kényszerítő eszközök alkalmazásának módját, és fontolja meg a gumilövedék használhatóságának mellőzését vagy a jelenleginél szigorúbb feltételekhez kötését.

Az országos rendőrfőkapitányt arra kérte, dolgozza ki és működtesse a közterületi rendezvények biztosításához és a jogellenes demonstrációk esetén a közrend helyreállításához szükséges rendőri magatartások szakmai tematikáját és oktatási programját. Alkossa meg a rendezvényekkel kapcsolatos rendőri magatartás kódexét és azt hozza nyilvánosságra, továbbá tekintse át a rendőrség által alkalmazható kényszerítő eszközök rendszerét és állapotát, és csak olyan eszközök használatát engedélyezze, amelyek szükségesek és alkalmasak a rendőrség törvényes feladatainak teljesítéséhez. Továbbá, értékelje a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos rendőri feladatok irányításának és parancsnoklásának rendjét és gondoskodjon a parancsok kiadásának és végrehajtása ellenőrzésének utólagos rekonstruálhatóságáról. Gondoskodjon a rendőri intézkedések elleni panaszok elbírálása garanciális szabályainak felülvizsgálatáról és kísérje figyelemmel az ilyen eljárásokat a pártatlanság és az objektivitás követelménye szempontjából. A rendőrség közterületi rendezvényekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének műszaki, technikai és személyi feltételeit is teremtse meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Kezdeményezte a budapesti rendőrfőkapitánynál, hogy dolgozza ki a személyi állomány közterületi rendezvényekkel kapcsolatos folyamatos képzési tervét és az abban megfogalmazott készségek és képességek ellenőrzésének módszerét, alakítsa ki a rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálásának és elbírálásának a hatékony jogorvoslat elvét biztosító rendjét, és gondoskodjon arról, hogy rendőri jogsértés következmények nélkül ne maradjon.

Az ombudsmani ajánlásokra a miniszter nem reagált, annak sürgetése 2007. december 18-án megtörtént. Ez utóbbira válasz még nem érkezett. Az országos főkapitány a neki címzett ajánlásokkal egyetértett, megvalósításukat az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától függő ütemben megkezdték, ezért – tudomásul véve a vázolt nehézségeket – a választ a biztos elfogadta. Elfogadta a budapesti rendőrfőkapitány válaszát is, mely szerint a főkapitány utasítást adott a képzési terv és az azzal kapcsolatos eljárási rend elkészítésére, és intézkedett a rendőri jogsértések elleni panaszok hatékony és jogszabályoknak megfelelő vizsgálati rendjéről.

OBH 5312/2006.

A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz, valamint közvetve a hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza, ha a látássérültek – általuk is használható – tananyaghoz való hozzáférése nem biztosított teljeskörűen, továbbá ha nem biztosított számukra az alapvető tanulmányi információkhoz, hallgatókat érintő hírekhez való – látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés.

Vak egyetemi hallgatók fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert azt sérelmezték, hogy a kötelező tananyagként megjelölt (számonkérhető) nyomtatott tankönyvekhez, egyetemi jegyzetekhez nem férnek hozzá olyan formában, amely lehetővé tenné számukra a megfelelő felkészülést. Több könyvkiadótól is kérték, hogy a szükséges tankönyvek kéziratait – térítés ellenében – elektronikus formában bocsássák a rendelkezésükre, amelyet egy számítógépes program segítségével hallhatóvá tudnak tenni, ettől azonban a könyvkiadók egy része, szerzői és kiadó jogokra hivatkozva elzárkózott. A könyvkiadók – az egyetemi tankönyvkiadással összefüggésben – nem tekinthetőek közszolgáltatást végző szervnek, ezért eljárásuk az Obtv. értelmében közvetlenül nem vizsgálható. A panaszban megfogalmazottak azonban alapvetően érintették a felsőoktatási intézmények mint közszolgáltatást végző szervek eljárását, ezért a biztos eljárását hivatalból kiterjesztette a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esélyegyenlőségének, valamint a nem látó hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférése biztosításának vizsgálatára.

A vizsgálat során nem a felsőoktatási intézmények valamennyi, az esélyegyenlőség biztosítására tett intézkedésének értékelése volt a cél, hanem elsősorban a vakok és gyengénlátók felsőoktatáshoz való hozzáférésével kapcsolatos körülmények, jelenségek és tendenciák megismerése. Az egyes felsőoktatási intézmények szerteágazó intézkedéseket tettek, illetve terveznek tenni az épületek látássérültek számára való akadálymentesítése, valamint az információszerzési akadálymentesség biztosítása terén.

Több rektori válasz kitért arra, hogy a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetőségének biztosítása több, az egyes felsőoktatási intézmények kompetenciáját messze meghaladó kérdés komplex rendezésével lenne csak megnyugtatóan megoldható, továbbá hogy a máshol (nem az intézmény kiadójánál) megjelent, illetve a külső (nem az intézménnyel jogviszonyban álló) szerzők által írt tananyagok elektronikus hozzáférésének biztosítása a kiadók és szerzők jóindulatától függ. Az ún. elektronikus tananyagok fejlesztésére – amelyek egyszerűen, képernyő-felolvasó programok segítségével hallhatóvá alakíthatóak – rendelkezésre álló források elégtelenek. Több intézmény vezetője felhívta a figyelmemet arra, hogy a digitalizált tananyagok nemcsak a látássérültek, hanem a tanulási zavarral küszködők számára is megkönnyíthetik a tanulást.

A speciális tárgyi eszközök beszerzéshez, az egyéni szükségleteknek megfelelő eljárások, akadálymentes tananyagok biztosításához az intézmények nem rendelkeznek a szükséges fedezettel, azokat korábban jobbára különféle pályázati források felhasználásával tették elérhetővé, azonban az utóbbi időben a speciális szükségletű hallgatók igényeinek kielégítéséhez – egyes felsőoktatási intézmények szerint – egyre kevesebb pályázatot írnak ki, elért eredményeik szinten tartása pedig jelentősen megterheli az intézményi költségvetést. Több felsőoktatási intézmény jelezte, hogy az oktatók és segítők számára a speciális tananyagok fejlesztéséhez kiírt ösztönző pályázatok hiányoznak.

A felsőoktatási intézményekben oktatott tananyag meghatározó része – annak ellenére, hogy az egyes intézmények folyamatosan törekednek az elektronikus tananyagok arányának bővítésére – kizárólag nyomtatásban érhetők el. Annak ellenére, hogy e nyomtatott – és egyúttal szerzői jogi védelem alatt is álló – művek elektronikus formában a speciális szükségletű hallgatók felkészülését nagymértékben előmozdíthatnák, azok digitális tananyaggá alakítása kizárólag az Szjt. rendelkezéseinek megsértésével valósítható meg. Mindez pedig – a felsőoktatási intézményeknek fel nem ró-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hatóan –, a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethetően a mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal, valamint a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.

A vizsgált felsőoktatási intézmények honlapjainak túlnyomó része nem rendelkezik látássérültek számára adaptált (ún. vakbarát) változattal, ezért nem biztosított a látássérült hallgatók számára az alapvető tanulmányi információkhoz, hallgatókat érintő hírekhez való – látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés. Ez pedig a számítástechnika jelenlegi fejlettségi – és általánosan is hozzáférhető technikai – szintjén a felsőoktatási intézmények eljárása a mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásság, valamint a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza magában.

Mindezek miatt az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a feltárt problémák nem ismeretlenek az Országgyűlés előtt sem. Amint arra az új Országos Fogyatékosügyi Program is rámutatott, a fogyatékossággal élők mindössze 5%-a rendelkezik egyetemi, főiskolai végzettséggel, ami messze elmarad a többségi társadalomban tapasztalható arányoktól. A Programban megfogalmazott célkitűzések a felsőoktatást illetően messze vannak a megvalósítástól. A Hivatalunkhoz forduló hallgatók nem a kedvezmények vagy mentességek biztosítását kérve éltek panasszal, hanem azért, hogy lehetőségük legyen a nem speciális szükségletű hallgatókkal azonos tudást elérni. Úgy vélem, esetükben – és sokak esetében úgyszintén – sokkal inkább a tananyagok akadálymentesítése, mintsem a számonkérés során biztosított különféle kedvezmények és mentességek segítenék a tényleges esélyegyenlőséget, a mind teljesebb integrációt, az egyenlő hozzáférést és a normalizációt. A fogyatékos emberek esélyegyenlőséget, valamint egyenlő hozzáférést követelnek minden társadalmi erőforráshoz, azaz a befogadó oktatáshoz, az új technológiákhoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, a fogyasztási javakhoz, a termékekhez és a szolgáltatásokhoz. Ismerve a hazai felsőoktatási intézmények saját lehetőségeit, vélelmezhető, hogy a valódi esélyegyenlőség biztosítása az intézmények és az információk hozzáférésének tényleges akadálymentesítésének kizárólag saját forrásból történő megteremtésére, messze meghaladja teherbíró képességüket. Ráadásul mindez csak a tanulmányok folytatása idejére lenne elégséges, a fogyatékkal élők élethosszig tartó önképzési lehetősége továbbra sem lenne biztosított. Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadó komplex, a látássérültek tényleges esélyegyenlőségét biztosítani képes szabályozás szükségessége megelőzi a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot, a (közvetett) hátrányos

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megkülönböztetést, egyúttal nem ró elviselhetetlen terheket az érintettekre.

A feltárt visszásságok a jogi szabályozás hiányosságára vezethetőek vissza, ezért az országgyűlési biztos 2007 októberében javasolta az Országgyűlésnek, hogy a szerzői jogról szóló törvény kiegészítésével, továbbá a felsőoktatásról szóló törvény kiegészítésével teremtse meg annak lehetőségét, hogy az érintettek a megfelelően igazolt és az esélyegyenlőség biztosítására irányuló felhasználás során ne kényszerüljenek törvénysértésre.

A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében kezdeményezte a Magyar Rektori Konferenciánál, hogy tekintse át a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetősége megvalósításához szükséges intézkedéseket; ezt követően, a felsőoktatásról szóló törvény alapján nyilvánítson véleményt és tegyen javaslatot a hatáskörrel rendelkező szervek részére; továbbá az információkhoz való akadálymentes hozzáférés biztosítása érdekében segítse az egyes felsőoktatási intézmények e téren szerzett tapasztalatainak cseréjét.

A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Kormányt, gondoskodjon arról, hogy – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében jóváhagyott operatív programokban foglaltakra tekintettel – mielőbb biztosítottá váljék a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését szolgáló intézményi/financiális háttér. A könyvkiadók eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztos számára rendelkezésre álló eszköztár alkalmazhatatlan, de társadalmi felelősségvállalásukban – egyúttal a nyilvánosság erejében – bízva, felkérte a hazai könyvkiadókat az általánosan tapasztalt, fentiekben ismertetett gyakorlatuk felülvizsgálata megfontolására, mert meggyőződése, hogy létezik olyan megoldás, amely nem veszélyezteti a jogi érdekeiket, egyúttal biztosítja a segítségre szoruló hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését.

OBH 5447/2006.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán, a helyi rendeletben előírt jelzálogjog bejegyzésre vonatkozó szabályával.

A panaszos az útépítési érdekeltségi hozzájárulási kötelezettséggel kapcsolatban fordult az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte és vitatta, hogy a határozatban foglalt fizetési kötelezettség esetleges elmaradása esetén az önkormányzat jelzálogbejegyzést alkalmazva terheli meg az ingatlanát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos a polgármestertől kért tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy az esetleges nem fizetők esetében milyen eljárást követ az önkormányzat, valamint választ várt arra is, hogy a jelzáloggal való terhelhetőség milyen jogszabályi felhatalmazáson alapul.

A 2007. március 22-én kiadott vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat által történő jelzálogjog bejegyzésre vonatkozóan az Alkotmánybíróság más álláspontra helyezkedett. A Ptk. 251. § (2) bekezdés első fordulata úgy rendelkezik, hogy zálogjog jogszabály alapján is keletkezhet. A Ptk. alkalmazásában a jogszabály fogalmát e törvény 685. § a) pontja állapítja meg. Eszerint jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet.

A vizsgált tiszaföldvári eset kapcsán az önkormányzat tévedett abban, hogy a Ptk 198. § (3) bekezdése alapján jogosult a nem fizetők ingatlanának jelzálogjoggal való megterhelésére. E szakasz alapján arra jogosult, hogy a hatósági határozatnak megfelelően követelje a hozzájárulás megfizetését. A kötelezettnek pedig ennek megfelelően teljesítenie kell. Ha a kötelezettségét nem teljesíti, akkor fizetési meghagyás útján kezdeményezheti az önkormányzat az összeg behajtását, de jelzálogjogot nem jegyeztethet fel, mert az AB- határozat egyértelműen kifejti, hogy az önkormányzat rendelete e tekintetben nem minősül jogszabálynak.

A Ptk. 251. és 254. §-a és a 685. § a) pontjának összevetéséből ugyanis az következik, hogy az önkormányzat rendeletben törvényi felhatalmazás nélkül zálogjogot nem keletkeztethet. A vizsgált ügyben nincs olyan törvény, mely az önkormányzatnak erre felhatalmazást adna, ezért a helyi rendelet és az annak alapján kiadott kötelező határozat is sérti a jogbiztonsághoz és a tulajdonjoghoz való jogot.

A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár Város Önkormányzata az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán a helyi rendeletben előírt jelzálog- bejegyzésre vonatkozó szabályával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

A kezdeményezéssel az érintett önkormányzat és a regionális közigazgatási hivatalok vezetői egyetértettek, és törvényességi felhívásokban intézkedtek arról, hogy a régiókban a feltárt helyi rendeletek a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően módosuljanak.

Az országos vizsgálat eredményeként a közigazgatási hivatalok az önkormányzati rendeletek módosítása érdekében 75 törvényességi felhívással éltek. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal a többszöri sürgetés ellenére (2007. július 31., 2007. október 25. és 2008. január 7., mely utóbbit postai úton és 2008. január 10-én e-mailben is megkapott,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

így az alapjelentéssel – 2007. március 22-én – együtt 5 ízben történt megkeresés, sürgetés) 2008. február 4-ig az ajánlásra nem válaszolt.

OBH 1004/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az olyan eltérő önkormányzati jogértelmezés, amelynek következtében egyes önkormányzatok a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügyként szabályozva illetéket kérnek a kérelem elbírálásakor, más önkormányzatok pedig polgári jogi ügyként kezelik azt.

A panaszos sérelmezte, hogy több fővárosi kerületi polgármesteri hivatal a közterület használatának engedélyezésére irányuló eljárásban eljárási illetéket fizettet meg a kérelmezőkkel. Véleménye szerint a közterület-foglalás iránti kérelem polgári jogi viszony létrehozására irányul, tehát nincs olyan államigazgatási eljárás, amely illetékezés tárgya lehetne.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során először Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetőjét, majd – a vizsgálatot kiterjesztve – valamennyi közigazgatási hivatalvezetőt vizsgálat tartására kérte fel, és tájékoztatást kért az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől is.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) alapján a helyi önkormányzat feladata – a helyi közszolgáltatások körében – a helyi közterületek fenntartása és a településrendezés. Az Ötv. e tárgykörben kifejezett rendeletalkotási kötelezettséget csupán a fővárosi önkormányzatra ír elő. A fővárosi közterületek használatáról és rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy.-rendelet előírja, hogy a közterület rendeltetésétől eltérő használatához a tulajdonos hozzájárulása, illetve a hozzájárulást is tartalmazó szerződés megkötése szükséges. A kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra a rendeletek további szabályozást nem tartalmaznak.

Az Ötv. 109. §-a és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályba lépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a értelmében az önkormányzati hatósági ügyekben folyó eljárásokra – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályait kell alkalmazni.

Az Itv. 28. § (1) bekezdése értelmében az államigazgatási eljárási cselekményért az illetéktörvényben megállapított illetéket kell fizetni. Az illeték ál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

talános mértékét a törvény 29. § (1) bekezdése állapítja meg, mely szerint az elsőfokú államigazgatási eljárásért – ha a törvény melléklete másként nem rendelkezik – 2200 forint illetéket kell fizetni. A törvény a közterület rendeltetéstől eltérő használatának engedélyezésére irányuló ügyekben sem tárgyi illetékmentességet, sem eltérő mértékű illetéket nem állapít meg

A vizsgálat megállapította, hogy a fővárosi kerületek gyakorlata megosztott a tekintetben, hogy tulajdonosi jogkörben döntenek a közterület rendeltetésétől eltérő használatának kérdésében vagy önkormányzati hatósági ügyként kezelik. További problémát jelent, hogy az önkormányzatok gyakorlata nem egységes abban sem, hogy szednek-e illetéket a kérelmezőktől. A fővárosban 10 kerületi önkormányzatnál kell eljárási illetéket fizetni a közterület használatára irányuló kérelem benyújtásakor.

Vizsgálatát kiterjesztve az országgyűlési biztos megállapította azt is, hogy az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági jogkörben szabályozhatják. A jelenlegi jogi szabályozás ugyanis lehetőséget ad arra az önkormányzatoknak, hogy átfogó szabályozás hiányában eltérő megoldásokat alkalmazzanak, amit a vizsgálati tapasztalatok is alátámasztottak.

Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter tájékoztatása szerint 2005-ben a Belügyminisztérium a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok bevonásával célvizsgálatot tartott a helyi önkormányzatok közterület-használatról alkotott rendeleti szabályozása tárgyában. Vizsgálati tapasztalataik szerint 3177 helyi önkormányzat közül 1800 önkormányzat alkotott rendeletet a közterület-használatára vonatkozóan. Jellemzően 74,6%-ban önkormányzati hatósági ügyként szabályozták ezt a területet, 413 esetben azonban polgári jogi jogviszonyként történt a szabályozás. A helyi normák nagy része önálló rendeletként került elfogadásra, néhány esetben a köztisztasággal, a környezet védelmével kapcsolatosan alkották meg.

A biztos megállapította, hogy a jelenlegi jogi szabályozás alapján az önkormányzatok a tulajdonukban álló közterületek használatát polgári jogi jogviszonyként – az Ötv. 80. §-a szerinti tulajdonosi jogkörében – vagy önkormányzati hatósági ügyként – az Ötv. 8. § (1) bekezdésére hivatkozva – egyaránt szabályozhatják. Amennyiben polgári jogi jogviszonyként szabályozzák, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseinek megfelelően járnak el. Ha azonban önkormányzati hatósági ügynek minősítik, az ügyfél kötelezettsége teljesítését állami kényszer segíti. Ez utóbbi esetben az engedély nélküli közterület-használatot az önkormányzat a szabálysértésekről szóló törvény alapján, annak keretei között rendeletében szabálysértéssé nyilváníthatja.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügyként szabályozó önkormányzatok eljárása nem egységes abban a tekintetben, hogy kérnek-e illetéket a kérelem elbírálásakor.

A közterülethasználat-engedélyezési eljárások eltérő gyakorlata miatt a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélye áll fenn, ezért – az egységes jogalkalmazás érdekében – a biztos felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy fontolja meg a központi szabályozás lehetőségét.

A miniszter nem tartja szükségesnek a meglévő jogszabályok módosítását vagy a tárgykörben külön jogszabály megalkotását. Álláspontja szerint mindkét szabályozási lehetőségnek van alapja, kialakítható alkotmányos követelmények szerinti gyakorlatuk. Véleménye szerint az egységesítés szükségtelenül korlátozná a helyi önkormányzat közhatalmi szerepét vagy tulajdonosi minőségét.

A miniszter jelezte azonban, hogy az egységes szabályozási és eljárási gyakorlat kialakítása, az esetleges jogszabálysértések megszüntetése érdekében az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező közigazgatási hivatalok vezetői útján intézkedik, és erről 2008. június 30-ig tájékoztatja a biztost. A biztos választ tudomásul vette.

OBH 1232/2007.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a vasúti mellékvonalak forgalmának felfüggesztésével és a szolgáltatási szint csökkentésével az Alkotmányban deklarált közlekedés szabadságához, szabad mozgáshoz és a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó joggal összefüggő visszásságot idézett elő. A döntések meghozatala során az érintett állampolgárok mellőzésével megsértette a demokratikus jogállam követelményeit és az emberi méltóság alapjogát is.

Az országgyűlési biztos egy panaszos beadványa nyomán azért indított vizsgálatot, mert a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium forgalomszünetelést rendelt el a Kisterenye-Kál-Kápolna vasútvonalon, valamint további 13 szárnyvonalon.

Az illetékes miniszter 2006. július 5-én jelentette be 28 vasúti szárnyvonal megszüntetését, amit 2006. december 7-én 14 mellékvonalra módosított. Az intézkedés 2007. február végéig csaknem 480 km-t érintett.

Az országgyűlési biztos szerint nem tudni pontosan, hogy a kormányzat intézkedéseihez alapul szolgáló utasszámlálás milyen módszerekkel történt. A bevételalapú utasszámlálás adatai ugyanis nem tükrözik a valóságos utasforgalmat. Részben azért, mert a jegyek jó részét máshol váltják

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meg, azaz a gócponti állomás bevételét nem osztják meg a mellékvonalra, részben pedig azért, mert a legálisan, de jegy nélkül utazókat egyáltalán nem veszi figyelembe. A jegykiadás távolság- és nem viszonylatalapú, ami lehetetlenné teszi az utasforgalom korrekt visszakövetését.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy az Alkotmány 58. §-ában biztosított szabad mozgáshoz való jog a közlekedés szabadságát is jelenti. Az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása a demokratikus berendezkedésű állam működésének alapja. A demokratikus rend fenntartása ugyanakkor áldozatokat kíván a társadalomtól, az államtól. A vasúti mellékvonalak megszüntetése a motorizált egyéni közlekedés irányába hat. Ez ellentétes az Unió előírásaival és növeli a környezet károsításának ütemét.

A vasútfelszámolási intézkedések elsősorban az infrastrukturálisan egyébként is elmaradottabb térségeket érintik. A mindenkori kormánynak az Alkotmányból eredő kötelezettsége, hogy megvalósítsa a területfejlesztés célkitűzéseit a vonatkozó törvény keretei között. A kormánynak az ország teljes területére kell koncentrálnia a fenntartható fejlődést illetően. A jövő generációinak nem biztosíthat egyik területen kevesebb esélyt, mint a másikon. Az innovációk elterjedésére kevésbé lehet számítani egy versenyképtelenné tett térségben. Az elmaradott térségeket felzárkóztatni kellene, és nem konzerválni az átlagosnál rosszabb helyzetet. A biztos szerint a legrosszabb megoldás, ha a térség elmaradottsága okán kialakult helyzetre hivatkozva az állami szervek tovább rontanak a térség helyzetén. A szárnyvonalak megszüntetésével kapcsolatosan az állam alkotmányos kötelezettségét nemcsak elhanyagolja, hanem éppen az ellenkezőjét teszi, azaz határozottan növeli az esélyegyenlőtlenséget. A vidékfejlesztés komplex céljainak elérése érdekében a kistérségek infrastruktúráját nem szabad elsorvasztani. Az országgyűlési biztos szerint modellt kell kidolgozni a regionális mellékvonalak gazdaságos üzemeltetésére.

Az ombudsman megállapította, hogy a minisztérium a vasúti mellékvonalak forgalmának felfüggesztésével és a szolgáltatási szint csökkentésével az Alkotmányban deklarált közlekedés szabadságához, a szabad mozgáshoz és a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos indítványozta az illetékes miniszereknek és a kormánynak, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium függessze fel a vasúti mellékvonalak megszüntetését, illetve a szolgáltatási színvonal csökkentését.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jövő generációjának érdekében a felelős államnak fenn kell tartania a jövő megbízható közle-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kedési eszközét a vasutat, úgy is, mint a fenntartható fejlődés egyik alkotóelemét.

OBH 1549/2007.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az ORFK, ha a saját érdekkörében felmerülő okból túllépi a keresetlevél továbbítására nyitva álló határidőt.

Egy társadalmi szervezet elnöke sérelmezte, hogy az ORFK gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzése ellen 2006. december 19-én előterjesztett keresetüket a panasz előterjesztéséig – Pp. rendelkezései ellenére – nem továbbította a Fővárosi Bírósághoz.

A panaszos társadalmi szervezetnek a BRFK gyülekezési joggal összefüggő döntése ellen benyújtott keresetét továbbította az ORFK illetékes szervezeti egységéhez, a panaszos által a BRFK korábbi, azonos tárgyú határozata ellen benyújtott keresetet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzéssel együtt. Az ORFK-n azt feltételezték, hogy a közigazgatási per már lezárult, és az ügy további intézkedést nem igényel. Az ORFK 2007. január 26. napján szerzett tudomást arról, hogy a panasszal érintett esetben a kereseti kérelem nem került továbbításra a bíróságra. 2007. január 30. napján a keresetet, az érdemi ellenkérelmet, valamint az előzményi iratokat az ORFK megküldte a Fővárosi Bíróságra, amelyek oda 2007. február 5. napján érkeztek meg.

A Pp. szerint „az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz.” Ennek értelmében az ORFK-nak a keresetlevelet legkésőbb már 2007. január 5. napján továbbítani kellett volna a Fővárosi Bírósághoz. Erre azonban csak 25 nappal később került sor. Az ORFK mind a Fővárosi Bíróságnak, mind pedig az országgyűlési biztos megkeresésére adott válaszában egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy saját érdekkörében felmerülő okból lépte túl jelentősen (közel kétszeresen) a keresetlevél továbbítására nyitva álló határidőt. Ez pedig – pusztán a határidő jelentős túllépés ténye miatt – a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Ezen nem változtat az sem, hogy a késedelem az ORFK nem szándékos és nem rosszhiszemű magatartására vezethető vissza.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel mind az alap- és fellebbezési eljárásban, mind pedig a közigazgatási határozat bírósági

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

felülvizsgálata iránt indított perben eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására és annak kiemelkedő – sokszor garanciális – jelentőségére.

Az országos rendőrfőkapitány az ombudsmani intézkedésnek eleget tett.

OBH 1976/2007.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közgyógyellátás új rendszere bevezetésének feltételei hiánya miatt a jogosultak késedelmesen jutnak a térítésmentes gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, valamint az orvosi rehabilitáció céljából szükséges gyógyászati ellátáshoz, ezért súlyos anyagi hátrányt szenvednek.

Számos panaszostól és egy országgyűlési képviselőtől értesült a biztos a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 2006. július 1-jétől óta hatályos, a közgyógyellátás szabályainak megváltozása miatt bekövetkező elhúzódó eljárásokról.

A panaszok szerint úgy az alanyi jogon, mint a normatív és méltányossági alapon közgyógyellátásra jogosultak – közgyógyellátási igazolványuk késedelmes kiadása miatt – késve jutnak a térítésmentes gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, valamint az orvosi rehabilitáció céljából szükséges gyógyászati ellátásokhoz.

A biztos a rendelkezésre álló információk alapján vizsgálatot rendelt el, mert a megyei egészségbiztosítási pénztárak több hónapos késedelme miatt felmerült a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való jogok sérelmének gyanúja, ezért megkereste az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatóját.

A vizsgálat megállapította, hogy a közgyógyellátás reformjának kialakítását – amely céljának és indokoltságának elemzése nem tárgya e vizsgálatnak – több év előkészítő munka előzte meg. Ezen időszak alatt az OEP több ízben – 2006-ban négy alkalommal – jelezte a feltételek hiánya miatt várható problémákat, felhívta az Egészségügyi Minisztérium figyelmét arra, hogy az adatrögzítő kapacitás nagyon szűkös, ezért mindenképpen szükséges a személyi állomány fejlesztése. Legutóbb 2007. március 8-án jelezték a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnak a közgyógyellátási reformmal kapcsolatos gondokat. Összességében, a 2006. július 1-jétől átalakított tervezett rendszer zökkenőmentes bevezetéséhez és működtetéséhez a technikai feltételek rendelkezésre álltak, de a humán oldal egyidejűleg nem volt biztosított, az OEP saját erőforrásból kísérelte meg az átcsoportosítást.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Megyei Egészségügyi Pénztáraknak (MEP) a közgyógyellátással összefüggő feladataik kétirányúak. Tartalmi szempontból a jegyző által megküldött háziorvosi igazolás alapján az erre szakosodott munkatársak kiszámítják a kérelmező egyedi gyógyszerköltségét és megadják a gyógyellátások havi összegét, majd erről a jegyzőt szakhatósági állásfoglalásban, a háziorvost tájékoztató levélben értesítik. Feladatuk továbbá a biztosítottat kérelmére tájékoztatni a gyógyszerköltség megállapításának részleteiről.

Technikai feladataik körében elkészítik a közgyógyellátási igazolványt és eljuttatják azt a jogosulthoz, vezetik és karbantartják a közgyógyellátási nyilvántartást, végül tájékoztatják a jegyzőket a MEP által kiadott közgyógyellátási igazolványokról. Tekintettel arra, hogy a panaszok az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági véleményének késedelmes kiadását sérelmezték, a vizsgálat az önkormányzatok közgyógyellátással összefüggő tevékenységére nem terjedt ki.

A vizsgálat szerint 2007. április 10-ig 312.181 db szakhatósági megkeresés érkezett a MEP-ekhez. Mindeközben 41.530 db gyógyszerköltség-elszámolás a MEP-eknél, 52.217 db jogosultság megállapítása iránti kérelem a jegyzőknél várt elbírálásra. A megállapított 194.854 jogosultság esetében 192.451 igazolvány kiadása történt meg, azonban jelentős ügyhátralék halmozódott fel, és előre látható, hogy az önkormányzatokon túl, a MEP-eknél is rövid időn belül tarthatatlanná válik a – jegyzői határozat beérkezésétől a kártya kiadásáig jogszabályban előírt – 15 napos határidő.

Az OEP által többször szorgalmazott, a közgyógyellátásra jogosult gyógyszerkeretének megállapításához szükséges készítmények kiválasztásának szabályairól szóló 25/2006. (VI. 26.) EüM-rendelet 2007. január 1-jétől hatályba lépett módosításai részben könnyebbé tették a MEP-ek munkáját azzal, hogy engedélyezték a háziorvosok részére a kérelmező krónikus betegségei gyógyítására használt gyógyszerek megnevezését. Az eljárás gyorsítása érdekében azonban (a jogszabályi előírással ellentétben) az ügyintézők már nem mérlegelik a „gyógyító ellátás iránti szükséglet szakmai megalapozottságát”.

Az újonnan bevezetett szakhatósági eljárás feltételei hiányoztak az egészségbiztosítási pénztáraknál, és azokat az országgyűlési biztos vizsgálata lezárásáig sem pótolták teljeskörűen. Az ügyfelek előzetes tájékoztatása az új és a korábbinál összetettebb, hosszadalmasabb eljárásról nem volt elég hatékony, ezért az eljárás szereplői között (beteg, háziorvos, jegyző, MEP) a szükséges együttműködés sem volt megfelelő. Az igazolványok késedelmes kiadásával érintettek pedig súlyos anyagi hátrányt szenvedtek el.

Mindebből következően az országgyűlési biztos, valamint az OEP fő-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

igazgatója által lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy a közgyógyellátás új rendszerének 2006. július 1-jétől hatályos szabályainak bevezetése következtében sérül a betegek tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoga, így alkotmányos visszásságot idéz elő.

Ezért az országgyűlési biztos ajánlást tett, melyben felkérte az egészségügyi minisztert, hogy hatáskörében tegye meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a megváltozott jogi környezetben az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági feladataikat a számukra előírt határidőben elvégezhessék. Az egészségügyi miniszter a felelősséget a Szociális és Munkaügyi Minisztériumra hárította. A biztos felkérte az alkotmányos visszásság gyors megszüntetésére, az érintett tárcák közötti együttműködés előmozdítására (a szociális és munkaügyi miniszter megkeresésével egy időben) a Kancellária minisztert.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénynek a közgyógyellátás ügyintézését előíró szabályai 2008. január 1-jétől módosításra kerültek.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 2007/2007.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az ORTT, ha az általa kiszabott szankciók – a Médiatv. és a Pp. szabályozásának hiányosságára visszavezethető okból – ésszerű időn belül nem kerülnek végrehajtásra.

A panaszos az ORTT és Panaszbizottságának évekig elhúzódó eljárását sérelmezte.

A beadványtevő Panaszbizottságnál beadványában az RTL-Klub „Pokémon” és „Inuyasha” című japán animációs sorozatokat kifogásolta. Álláspontja szerint az említett műsorszámok veszélyeztetik a kiskorúak személyiségfejlődését. A Panaszbizottság eljáró tanácsa, 2004. november 3. napján kelt nyilatkozataiban a panaszt az előbbi műsor tekintetében megalapozatlannak, az utóbbi műsor esetében megalapozottnak tartotta. Az ORTT elrendelte az „Inuyasha” című animációs film tartalmi vizsgálatát. A panaszos sérelmezte azt is, hogy az ORTT eljárása elhúzódott, annak állásáról a panasz előterjesztéséig érdemi felvilágosítást nem kapott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ORTT eljárása azért húzódott el, mert a műsorszám tartalmi vizsgálata során első ízben felkért szakértő egy súlyos, előzmény nélkül, hirtelen fellépő, hosszú gyógytar-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tamú betegséget kapott. Emiatt csak lényegesen később készülhetett el a gyermekpszichiáteri szakkonzulensi vélemény. Az eljárás ilyen mértékű (több hónapos) elhúzódása általában alkalmas arra, hogy visszásságot okozzon, de jelen esetben ezt a biztos nem állapította meg, mert az ORTT iratokkal valószínűsítette, hogy az ügyben minden szükséges intézkedést megtett annak ésszerű időn belül történő befejezése érdekében, az eljárása elhúzódása nem volt indokolatlan.

Az ORTT határozata meghozatala és az országgyűlési biztos vizsgálata között mintegy 21 hónap, a panasszal érintett műsorszám bemutatása óta pedig több mint két év telt el. Az ügy jogerősen azonban nem fejeződött be, hiszen a bíróság eljárás még folyamatban van, és a műsorszolgáltató sem hajtotta végre az ORTT által kiszabott szankciót.

A biztos már az OBH 1052/2003., az OBH 1458/2003. és az OBH 2012/2003. számú ügyekben készült együttes jelentésében vizsgálta az ORTT rendelkezésére álló szankciórendszerrel, valamint az annak alkalmazásával kapcsolatban felmerülő problémákat. Az akkor tett – az ORTT által alkalmazható szankciórendszerre, illetve az alkalmazott szankciókra, valamint az azok végrehajtására vonatkozó – megállapításai a jelen ügyben is irányadóak, azokat változatlanul fenntartotta.

Az ombudsman rámutatott, hogy a szankció sem generális prevenciós hatását (vagyis hogy valamennyi műsorszolgáltatót visszatartsa a jövőbeni jogsértéstől), sem pedig speciális prevenciós (a jogsértőt visszatartsa egy esetleges újabb jogsértéstől) hatását nem éri el, ha a jogsértést követően csak évekkel később kerül végrehajtásra.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában megállapította: a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő azon visszásság, amely a Médiatv. és a Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, változatlanul fennáll.

A biztos javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek és az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolják meg olyan jogszabály-módosítás, -kiegészítés kezdeményezését, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter szerint a készülő új médiaszabályozás előkészítése során minderre figyelemmel lesznek.

OBH 2151/2007.

Az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő, hogy a jelenlegi gáztarifarendszer és a távfűtés-szol-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gáltatás általános forgalmi adójára vonatkozó rendelkezések, valamint a távfűtéses panelépületek takarékos energiafelhasználását elősegítő állami támogatások nem kellően támogatják a környezetkímélő távfűtés-szolgáltatást, ezért versenyhátrányba hozzák az egyéb fűtési módozatokkal szemben.

Az új gázár-támogatási rendszer 2007. január 1-jétől történt hatályba lépését követően megszűnt az alanyi jogú gázártámogatás, aminek következtében megemelkedett a távfűtés-szolgáltatás díja is. Az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszokban az állampolgárok és fogyasztói érdekképviseleti szervezetek a távfűtés-szolgáltatás magas díját, illetve azt kifogásolták, hogy a fővárosban az alapdíj a hődíjjal azonos mértékben növekedett.

A költségmegosztó készülékekkel rendelkező épületek lakói azt is sérelmezték, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendeletének módosítása folytán megszűnt a FŐTÁV Zrt. visszamenőleges elszámolási kötelezettsége, továbbá hogy a jogszabály nem rendelkezik a kedvezőtlen fekvésű lakások nagyobb hőigényének ellensúlyozására korrekciós tényezők kötelező alkalmazásáról.

A panaszokból arra lehetett következtetni, hogy a távhődíj emelése a fővárosban meghaladja az érintett lakosság teherbíró képességét, és ez elindított egy olyan kedvezőtlen folyamatot, ami a fogyasztói közösségek kiválását eredményezi az egyébként környezetkímélő fűtési rendszerből. Ezért az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A vizsgálat – főként a FŐTÁV Zrt. adatai alapján, mivel a legtöbb panasz a fővárosból érkezett – arra irányult, hogy miként csökkenthetők a távfűtés költségei, és az miként tehető versenyképessé az egyéb fűtési módozatokkal (például gázfűtéssel) szemben. A biztos megállapította, hogy a szolgáltatók és a tulajdonos önkormányzatok szűk lehetőséggel bírnak a távhőszolgáltatás versenyképességének javítására. A FŐTÁV Zrt. alapdíjban felszámított állandó költségei hatékonyabb gazdálkodással sem mérsékelhetők, a változó költség (az energia ára) mértékét, ami az összköltségen belül 51,9%-ot tesz ki, a távhőszolgáltatók nem tudják befolyásolni.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárta, hogy a hatékonyabb működésen túl olyan intézkedések is szükségesek, amelyek e szolgáltatás fenntartásához kedvezőbb nemzeti energiapolitikát, ezen belül kedvezőbb földgáztarifa-rendszert alakítanak ki. A távhőt előállító – nagyfogyasztóknak számító – erőművek megközelítőleg ugyanolyan áron vásárolják a földgázt, mint a kis- és középfogyasztók. Egy ún. nagyfogyasztói árkategória bevezetése kedvezően hatna a szolgáltatási díj mértékére. Az Európai Unió egyes or-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

országaiban van példa arra, hogy a nagyfogyasztói ár kedvezőbb a kisfogyasztói árnál, és egy-egy környezetvédelmi szempontból előnyös terméket vagy szolgáltatást az adózásban kedvezőbb kulccsal terhelnek.

Mérséklő hatással van az árra az energiatakarékosság is. A távfűtéses panelépületek többségének azonban alacsony a hőmegtartó-képessége. A fogyasztók tulajdonában lévő fűtési és melegvízrendszerek korszerűtlen, sok esetben szabályozhatatlan, elhanyagolt állapotban vannak, ezért pazarlók. Egy – a jelenleginél hatékonyabb – pályázati rendszer kidolgozása a panelépületek hőszigetelésén túl az energetikai korszerűsítéshez is segítséget nyújtana, úgy, hogy fejlesztései belátható időn belül megvalósuljanak.

A költségosztók adatai alapján történő utólagos elszámolás visszaállítása érdekében nem volt szükség az országgyűlési biztos intézkedésére, mert időközben a FŐTÁV Zrt. vezérigazgatója és a fogyasztói érdekképviseletek megállapodtak arról, hogy a fogyasztói közösségek díjmentesen kérhetik az utólagos elszámolást 2007. január 1-jétől visszamenőleg. Ennek feltétele, hogy a szolgáltatóval szerződést kössenek, és valamennyi lakásban az összes hőleadó berendezésre költségosztót szereljenek fel.

Az országgyűlési biztos a fentiek összegzéseként a 2007 szeptemberében kiadott jelentésben megállapította, hogy a távfűtést támogató gáztarifarendszer és a távfűtéses panelépületek takarékos energiafelhasználását elősegítő intézkedések nélkül a távfűtés területén olyan helyzet alakult ki, amely sérti az állampolgárok egészséges környezethez és a tulajdonhoz fűződő jogait. Ezért felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert a nagyfogyasztói földgázár kialakítása, és intézkedésre az épületek hőszigetelésének és fűtési rendszerének felújítása érdekében. Javasolta továbbá a távfűtésről szóló jogszabályok olyan módosítását, amely a fűtési költségosztóval rendelkező lakóépületek esetében kötelezővé teszi az egységes szempontú korrekciós tényező alkalmazását. A pénzügyminisztert arra kérte, hogy a távfűtés szolgáltatással összefüggő általánosforgalmiadó-kötelezettséget kedvezőbben állapítsa meg. A környezetvédelmi és vízügyi minisztert ajánlásai támogatására kérte.

Az ajánlásra a megszólítottak határidőben válaszoltak. A pénzügyminiszter álláspontja szerint a távfűtés szolgáltatás területén az áfa-kulcs mérséklése az uniós szabályok és a költségvetési egyensúly biztosítása miatt nem lehetséges. A gazdasági és közlekedési miniszter az ajánlást részben elfogadta, és felkérte a Magyar Energia Hivatal elnökét, hogy vizsgálja meg a nagyfogyasztói gázár kategória, illetve az erre vonatkozó árjavaslat kérdését. A támogatások bővítésére és a kedvezőtlen fekvésű lakások esetében a korrekciós tényezők kötelező alkalmazására vonatkozó jogszabály-módosítási javaslatot nem fogadta el.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országgyűlési biztos a pénzügyminiszternek tett ajánlását fenntartotta. A gazdasági és közlekedési minisztertől további tájékoztatást kérte arról, hogy mikor kerülhet sor a nagyfogyasztói gázár kategória bevezetésére, illetve hogy a jelenleg ismert pályázatokon kívül a FŐTÁV Zrt. által tervezett ÖKO-Program számíthat-e külön állami támogatásra. A korrekciós tényezők kötelező alkalmazására vonatkozó jogszabály módosítási javaslatát az országgyűlési biztos továbbra is fenntartotta. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter egyetértett a vizsgálat megállapításaival és a helyzet rendezésére tett ajánlásokkal. Az ajánlások teljesülése érdekében az országgyűlési biztos kérte további támogatását. A fenntartott ajánlások tekintetében a válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló időszakban még nem telt el.

OBH 2479/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a határozata indokolásából nem derül ki a megállapított tényállás, és nem tűnik ki, hogy alapos volt-e a tényállás tisztázása. Ugyanilyen visszásságot okoz a jogalkotó azzal, hogy amíg a Ket. elvi lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság – nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban – hatósági közvetítőt vegyen igénybe, nem készült olyan jogszabály, amely azt konkrét ügyekben lehetővé tenné.

A panaszos több társa nevében is a Szigliget, 71337. számú hajóállomáshoz vezető út melletti védett ingatlanokon lévő fák kivágásának engedélyezését sérelmezte. A fakivágás végrehajtása felfüggesztésének elősegítését kérte az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában.

A biztos a kivágás végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelem tárgyában nem járhatott el, mert a fák kivágása a beadvány iktatásának napján befejeződött, az érintett fák állapotának megítélése pedig olyan szakmai kérdés, amelyben szintén nem foglalhatott állást. Emiatt csak a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által lefolytatott engedélyezési eljárást vizsgálta meg, és a következőket állapította meg. A kérelemnek helyt adó határozat rendelkező része nem tartalmazta, hogy pontosan mely egyedek kivágását engedélyezte a hatóság, és ezek közül melyek voltak azok, amelyek a határozat meghozatalakor közvetlen élet- és balesetveszély elhárítása miatt ún. vegetációs időszakban is kivághatóaknak minősültek, vagyis a hatóság döntésének rendelkező része nem volt kellően részletes, a kérelem és mellékletei hiányában pedig a döntés érdemben sem volt megismerhető.

A határozat indokolásából nem derült ki a megállapított tényállás, és nem tűnt ki az sem, hogy alapos volt-e a tényállás tisztázása, ezért nem

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hathatott a határozat a szükséges (a fák kivágásának indokoltságát alátámasztó) meggyőző erővel. Mindezekre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a Felügyelőség eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A Ket. 41. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Ha jogszabály lehetővé teszi, a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehet igénybe". A vizsgált ügyben az eljárás nagyszámú ügyfelet érintett, a hatóság azonban mégsem vehetett igénybe hatósági közvetítőt, mivel nincs olyan jogszabály, amely a közigazgatási hatósági ügyekben lehetővé tenné, hogy a hatóság szükség esetén hatósági közvetítőt vehessen igénybe. A biztos megállapította, hogy ez a jogszabályi hiányosság a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A helyszíni vizsgálat során bebizonyosodott az is, hogy a Felügyelőség a központilag elrendelt létszámcsökkentés miatt több érdemi ügyintézőtől volt kénytelen megválni, ami a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselők jelentős mértékű leterheltségét eredményezte. A létszámcsökkenés miatt felmerül az a kérdés is, hogy a jövőben miként lesz képes a Felügyelőség az elvárt szakmai színvonalon teljesíteni feladatát, jogszabályban előírt kötelezettségének maradéktalanul eleget tenni.

Az országgyűlési biztos már az OBH 4031/2005. számú ügyben felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a közigazgatást – ezen belül a környezetvédelmi igazgatást – érintő intézmény-átalakítás során nyomatékosan képviselje az egészséges környezethez való jog mind teljesebb érvényesülését annak érdekében, hogy annak intézményvédelmi oldala az átalakítások következtében ne sérülhessen.

Az országgyűlési biztos e vizsgált ügy tapasztalatai alapján fenntartotta és megerősítette a létszámcsökkentés veszélyeire figyelmeztető korábbi ombudsmani javaslatokat, mivel álláspontja szerint azok a jogállamiság elvét közvetlenül veszélyeztetik. A feltárt visszásságokra tekintettel az országgyűlési biztos javasolta a miniszterelnöknek, hogy a szükséges jogszabályok megalkotásával biztosítsa a közigazgatási hatósági ügyekben annak lehetőségét, hogy a hatóságok szükség esetén hatósági közvetítőt vehessenek igénybe, és a közvetítői eljárás szabályait is állapítsa meg.

Felkérte a Felügyelőség igazgatóját, hogy hívja fel hatósági ügyekben eljáró munkatársai figyelmét a tényállás teljes körű tisztázásának és a szabatos, meggyőző erővel ható indokolás garanciális jelentőségére. A Felügyelőség a kezdeményezésnek eleget tett.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 2560/2007.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a közigazgatási szervek, ha a köztük felmerülő illetékességi vita rendezését érdemben meg sem kísérelik, hanem az iratokat olyan hatósághoz továbbítják, amely korábban, illetékességének hiányát megállapítva azok áttételéről intézkedett. Ugyanilyen visszásságot okoz az eljáró hatóság kijelölésére köteles szerv, ha csak az eljárására vonatkozó határidőt jóval túllépve tesz intézkedést, és határozathozatala során a vonatkozó jogszabályokat és az ügy körülményeit nem az elvárható körültekintéssel alkalmazza, illetve veszi figyelembe.

Az országgyűlési biztos a Menhely Alapítvány egyik szociális munkásának beadványa alapján indított vizsgálatot egy lakóhellyel rendelkező, de ténylegesen hajléktalan életvitelt folytató ügyfél rendszeres szociális segély iránti kérelme elbírálásának elhúzódása miatt. A panaszos közel egy évig ellátás nélkül maradt, holott arra jogosult lett volna, mert valamennyi önkormányzat, ahova a kérelmét eljuttatta, az illetékességének hiányát állapított meg.

A bejelentett lakóhely szerinti önkormányzat arra hivatkozva, hogy a panaszos a lakóhelyén életvitelszerűen nem lakik, a kérelmet a tartózkodási hely szerinti – fővárosi kerületi – önkormányzathoz továbbította, ahol a panaszost hajléktalanként egy hajléktalan szállón gondozták. A tartózkodási hely szerinti önkormányzat pedig a kérelmet áttette – a hajléktalanok rendszeres szociális segélyének megállapítására jogosult – Fővárosi Önkormányzathoz. A Főváros Önkormányzat észlelve, hogy a panaszos bejelentett lakóhellyel rendelkezik, tehát jogi státusza szerint nem hajléktalan, a kérelmet visszatette a lakóhely szerinti önkormányzathoz. A kérelem több alkalommal „utazott körbe” az önkormányzatok között anélkül, hogy azok az illetékességi vita rendezését érdemben megkísérelték volna. Végül, amikor a kérelem harmadszorra ért a lakóhely szerinti önkormányzathoz, a szociális törvény módosítása alapján hatáskört kapott jegyző felkérte a felettes közigazgatási hivatalt az eljárásra köteles szerv kijelölésére. A hivatalvezető – az ügy bonyolult megítélésére hivatkozva – a kijelölésről csak a felkérést követően három hónappal később intézkedett, és az eljárásra a panaszos lakóhelye szerint illetékes önkormányzatot jelölte ki, annak ellenére, hogy a panaszos ténylegesen több száz kilométerre tartózkodott bejelentett lakóhelyétől. Így a jogszabály alapján előírt kötelezettséget, miszerint az önkormányzat által – illetékességi területén – kijelölt munkaügyi központtal, illetve családsegítővel kapcsolatot tartson, csak indokolatlan nehézségek árán tudta volna teljesíteni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a pénzbeli szociális ellátásokról szóló jogszabály az eljárás elhúzódása miatt időközben ugyan megváltozott, de az eljáró hatóságoknak helyes jogértelmezéssel a jogszabály módosítás előtt is, és utána is arra következtetésre kellett volna jutniuk, hogy az ellátás iránti kérelem elbírálására, valamint az ellátás folyósítására az az önkormányzat köteles, amelynek területén a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik. Ez lehet a lakóhely vagy a tartózkodási hely is, a döntő kérdés az életvitelszerű helyben tartózkodás. Kézenfekvő és logikus jogalkotói megoldás ez, hogy a szociális alapellátás körébe tartozó pénzbeli ellátást a jogosult a számára legközelebbi önkormányzatnál vehesse igénybe.

A panaszos esetében az okozott további problémát, hogy bár ténylegesen hajléktalan életvitelt folytat, ennek ellenére bejelentett lakóhellyel rendelkezik, így a vonatkozó jogszabály alapján nem minősült hajléktalannak. A biztos jelentésében rámutatott arra, hogy mivel a jogszabály alapvető funkciója, hogy minden egyes személyt tényleges állapotának megfelelően kezeljen, akinek pedig bejelentett lakóhelye van, nem tekinthető hajléktalannak. Ezért a probléma megoldására azt a javaslatot tette, hogy a hajléktalan életmódot folytató személy – amennyiben pénzbeli szociális ellátást kíván igénybe venni – jogi helyzetét tényleges élethelyzetének megfelelően rendezze. Ezzel egyértelművé válik az is, hogy kérelme elbírálására mely hatóság illetékes, hiszen hajléktalanként a tartózkodási helyére vonatkozó nyilatkozata alapján maga jelölheti meg azt az önkormányzatot, amelytől az ellátást igénybe kívánja venni. A lakcímrendezés igényét erősíti az is, hogy a pénzbeli szociális ellátás iránti kérelmet elbíráló jegyző, amikor észleli, hogy a kérelmező a bejelentett lakóhelyen nem lakik, és tartózkodási helye nem megállapítható, tekintettel arra, hogy a lakóhelyre vonatkozó – tehát közhiteles hatósági nyilvántartás által tartalmazott – adat valótlanságát a jegyző hivatalos eljárása során észlelte, a helyes jogértelmezés szerint intézkednie kell az adat érvénytelenné nyilvánításáról.

A biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő sérelmek orvoslása érdekében felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, gondoskodjon arról, hogy a regionális közigazgatási hivatalok és kirendeltségeik vezetői a jelentésében foglaltakat megismerjék, valamint fontolja meg, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvény hatásköri és illetékességi összeütközésre vonatkozó rendelkezéseinek olyan jellegű módosítását kezdeményezi, amely az érintett szerveknek a vita rendezésére irányuló eljárását pontosan meghatározza.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A jogszabály-módosításra vonatkozó kezdeményezést a miniszter nem tartotta indokoltnak. A beszámoló összeállításakor a feltárt visszásság jövőbeni megszüntetésének mikéntjét célzó szakmai egyeztetés folyamatban van.

OBH 3072/2007.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz – döntően az állattenyésztésről szóló törvény és a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló miniszteri rendelet rendelkezéseire visszavezethető okból – az ebtenyésztésre vonatkozó jogszabályok gyakorlati alkalmazása.

Két ebtenyésztő a helyi önkormányzat ebtenyészet létesítésével kapcsolatos döntését és az azt megelőző eljárást sérelmezve fordult az országgyűlési biztoshoz. Két, ebtenyésztéssel foglalkozó társadalmi szervezet (Magyar Ebtenyésztők Országos Egyesülete, a továbbiakban: MEOE, valamint a Magyar Kutyások Szövetsége, a továbbiakban: MKSZ) is panaszt nyújtott be, melyben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH) Központi Állattenyésztési Igazgatóság eljárását sérelmezték. Egy magánszemély pedig a MEOE és az FVM eljárását sérelmezte.

Az egyes ügyek 2007 decemberében befejezett vizsgálata során beszerzett információk alapján az országgyűlési biztos általánosságban is áttekintette az ebtenyésztés egyes – alkotmányos jogokkal összefüggő – gyakorlati kérdéseit.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogalkotó nem volt figyelemmel arra, hogy a fajtatiszta ebek tenyésztői – amennyiben gazdasági haszonnal járna is e tevékenységük – alapvetően eltérő helyzetben vannak a haszonállattartókhoz képest. Nincs információ arról, hogy jelenleg Magyarországon a fajtatiszta ebeket fogyasztási vagy élelmiszeripari –, illetve feldolgozóipari hasznosítás céljával tenyésztenék, vagyis Magyarországon nincsen „hús-kutya"-tenyésztés. Az ebtenyésztőkkel homogén csoportot alkothatnának például a macskatenyésztők, akikre a hatályos tenyésztési szabályok azonban nem terjednek ki. Mindezekre tekintettel megállapította, hogy a kialakult helyzet – a jogszabályok felesleges rendelkezéseire visszavezethető okból – a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

Önmagában az, hogy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezetet, a minisztérium „elismeréssel" hatósági ügy intézésére jogosít fel, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz. Az állatte-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyésztésről szóló törvényből (Áttv.) és a fajtatiszta ebek tenyésztésének szabályairól szóló FVM-rendeletből (FVMr.) nem derül ki világosan, hogy az elismert tenyésztő szervezet hozzájárulása, illetve előzetes hozzájárulása fogalma alatt pontosan milyen közigazgatási aktusokat kell érteni. Mindez a szabályozás tartalmi bizonytalanságát eredményezi, és a szabályozás a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Sem az Áttv., sem pedig az FVMr. nem tartalmaz rendelkezést az elismert tenyésztő szervezet vagy a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulásának esetleges megtagadása esetére. Ennek a valószínűsége pedig az eddigi gyakorlat szerint igen nagy. A tenyészeb kiállítások megrendezésének engedélyezésére irányuló eljárásban az elismert tenyésztő szervezet vagy a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulása tekintetében fennáll a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye.

A fajtatiszta ebek tenyésztését olyan kérdésnek tartja az ombudsman, amely – hasonlóan más európai államok gyakorlatához – nem igényel állami tenyésztési szabályozást. Mindezek alapján úgy véli, hogy az állami szabályozásnak nem a tenyésztési szabályokra, hanem legfeljebb az ebtenyésztés tárgyi és szakmai feltételeinek meghatározására kellene kiterjednie. Abban a nem várt esetben, ha a húscélú vagy feldolgozó-ipari alapanyag céljából létrejövő kutyatenyésztés a sertés- és szarvasmarha-tenyésztéshez hasonló jelentőségre tenne szert, természetesen indokolt lehet a szabályozás kiterjesztése.

Mindaddig azonban, amíg erre nem kerül sor, az állam indokolatlanul tesz szert többletfeladatokra az ilyen szabályozással.

Az országgyűlési biztos közleményében felhívta a figyelmet arra is, hogy az önkéntes tagságú társadalmi szervezetek között – a tagok megszerzéséért folytatott versenyen túl is – versenyhelyzetnek kell fennállnia a jogállami követelmények szerint. Az Alkotmánybíróság döntései szerint még a kötelező tagságú érdekszervezetek esetében sem zárható ki az ugyanarra a feladatra való önkéntes szerveződés; sőt a jognak biztosítania kell, hogy az ilyen párhuzamos szervezetek működését a kényszertagságú kamara „ténylegesen ne lehetetlenítse el”. De még az ilyen helyzetekben is követelmény a versenytárs életben hagyása! A jelen esetben azonban állami érdek hiányában nem látta indokát egyetlen ebtenyésztő szervezet monopol-helyzetbe hozásának sem. A szervezeti pluralizmus alkotmányos elvéből pedig az is következik, hogy a régi szervezetek és az új szervezetek között az esélyegyenlőség biztosítására kell törekedni.

Az FVMr. jelentős része, így különösen a kiállítások előzetes bejelentése kívül esik a tenyésztő szervezetekre, valamint a vadászkutya fajtacsoportra

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vonatkozó szabályok megalkotására kapott felhatalmazás keretein. Az FVMr. alkalmazása – az Áttv.-vel ellentétes, azt egyes esetekben indokolatlanul leszűkítő vagy éppen kiterjesztő rendelkezései miatt – alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy a fajtatiszta ebek tenyésztésével kapcsolatban – az FVMr. hatályba lépése óta is – rendszeresen aggasztó hírek látnak napvilágot, amelyek szerint változatlanul működnek az ún. „kutyagyárak", ahol az alapvető állatvédelmi és állategészségügyi szabályok megsértésével – nem a szó hagyományos értelmében vett ebtenyésztés, hanem – nagyüzemi szaporítás folyik. Ha alkotmányosan indokolható, szükséges is lenne a fajtatiszta ebek tenyésztésének állami szabályozása, kimondható, hogy a hatályos tenyésztési szabályozás alkalmatlan az ilyen „kutyagyárak" és a tömeges illegális kutyaexport visszaszorítására.

Mindezek alapján szükséges lehet az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvényben (Ávtv.) kapott – esetleg kiegészítésre, pontosításra szoruló – felhatalmazás alapján olyan végrehajtási rendelet megalkotása, amely a tömeges kutyatartás és az ebtenyésztés állatvédelmi követelményeit – mint például az ebtenyészet létesítése, a tenyészállatok elhelyezése, mozgatása, anyaállatok fedeztetési gyakorisága – meghatározná. Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy az e pontban jelzett problémák jelentős részét az állatvédelmi bírságról 244/1998. (XII. 31.) szóló Korm. rendelet alapján a jegyző és az MgSzH mint állategészségügyi hatóság állatvédelmi hatósági jogkörében eljárva – bírság kiszabásával –, valamint a kormányrendelet rendelkezései alapján a jegyző – meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezéssel, állattartás korlátozásával, megtiltásával – a jelenlegi szabályozás mellett is orvosolni tudná.

A feltárt visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az országgyűlési biztos az önkormányzati és területfejlesztési miniszter útján felhívta valamennyi helyi önkormányzat képviselő-testületének figyelmét, hogy fordítsanak különös gondot arra, hogy állattartási rendeleteik – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából megismerhető szempontok szerint – ne tartalmazzanak alkotmányellenes rendelkezéseket. Felkérte valamennyi közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a törvényességi ellenőrzés során fordítsanak kiemelt figyelmet az állattartásról, illetve ebtartásról szóló helyi önkormányzati rendeletek tartalmának vizsgálatára, szükség esetén pedig az Önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nek megfelelően – határidő tűzésével – hívják fel az érintettet a törvénysértés megszüntetésére.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert arra kérte, hogy vizsgálja meg olyan végrehajtási rendelet megalkotásának lehetőségét, amely a tömeges kutyatartás és az ebtenyésztés állatvédelmi követelményeit meghatározná. Szükség esetén pedig ennek érdekében a Kormány útján tegyen javaslatot állatok védelméről és kíméletéről szóló törvényben kapott felhatalmazás kiegészítésére vagy pontosításra.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jelentős része döntően az FVMr. – a törvényi felhatalmazás kereteit túllépő szabályozás, valamint az állam indokolatlan többletfeladatait meghatározó, nem egyértelmű – rendelkezéseire volt visszavezethető, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztos az FVMr. hatályon kívül helyezését javasolta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek.

A válaszadási határidő még nem telt el.

OBH 3251/2007.

A személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a szabálysértési eljárásban sértett tanúként elővezetett, a rendőrséggel együttműködő személyt megbilincselik és előállító helyiségben helyezik el.

A panaszos sérelmezte, hogy 2007. április 11-én rendőrök elővezették, több órán keresztül a rendőrségi fogdán tartották, majd megbilincselve vitték az ügyintézőhöz. Az országgyűlési biztos a személyes szabadsághoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt 2007 júniusában vizsgálatot rendelt el, és megkereste a IV. kerületi jegyzőt és a IV. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét.

A megállapított tényállás szerint a panaszosra 2006 júniusában kutyák támadtak. Az ügyben veszélyeztetés kutyával szabálysértés elkövetése miatt indult szabálysértési eljárás az önkormányzatnál. A panaszost – tanúkénti meghallgatása érdekében – három alkalommal idézték, de nem jelent meg, ezért elrendelték az elővezetését, amit a rendőrség hajtott végre. A panaszos rendőri intézkedés ellen tett panaszát a kapitányságvezető elutasította, és megállapította, hogy a rendőri intézkedés jog- és szakszerű volt. Mivel az intézkedés másként nem volt biztosítható, a panaszost a kapitányságra állították elő, ahol előállító helyiségben helyezték el. A kísérési szabályoknak megfelelően a kezeit előre helyzetben megbilincselték, és a rendszeresített vezetőszíjjal a hatóság irodájába kísérték.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az önkormányzat eljárása – az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 78. § (1) bekezdése alapján az elővezetés elrendelése – jogszerű volt, tekintettel arra, hogy a panaszos háromszori idézést követően sem jelent meg a szabálysértési hatóság előtt. Az elővezetést elrendelő határozatot az ügyészség is megvizsgálta és jóváhagyta. Az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának megakadályozására, támadásának, illetve szökésének megakadályozására, ellenszegülésének megtörésére. A vizsgált esetben azonban nem állt fenn sem az önkárosítás, sem a támadás vagy szökés veszélye, és a panaszos ellenszegülését sem kellett megtörni. A panaszt elutasító rendőrségi határozat a bilincs használatával kapcsolatban mindössze egy ORFK-utasításra hivatkozott. A 3/1995. (III. 1.) BM-rendelet 45. § (1) bekezdése szerint az elővezetett személyt, ha az intézkedés sikeresen csak így hajtható végre, a rendőrségen történő visszatartás idejére előállító helyiségben lehet elhelyezni. Az előállító helyiségben való elhelyezés tehát a hatóság mérlegelésétől függ. Az Rtv. 15. §-a a rendőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazása során előírja az arányosság követelményét. Az Rtv. 16. § (1) bek. szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazhat. A szabálysértési eljárásban sértett tanúként elővezetett, az intézkedés során a rendőrséggel együttműködő személy előállító helyiségben való elhelyezése, valamint megbilincselése súlyosan sértette az arányosság követelményét.

A panaszt elutasító határozat tartalmazza, hogy ellene fellebbezéssel lehet élni, amit 5000 Ft illetékbélyeggel ellátva lehet előterjeszteni. Az 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) ugyanakkor rögzíti, hogy tárgyánál fogva illetékmentes eljárás a rendőrhatósági kényszerintézkedés alá helyezési eljárásban az eljárás alá vont személy által előterjesztett panasz és fellebbezés (33. § (2) bekezdés 29. pont). Az illetékfizetési kötelezettség előírása így törvényellenes volt.

Mindezekre tekintettel a biztos 2007 novemberében megállapította, hogy a rendőrség eljárása súlyos visszásságot okozott a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben. Ajánlást tett a budapesti rendőrfőkapitánynak, gondoskodjon róla, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek az elővezetések foganatosítása során az arányosság követelményét szem előtt tartva járjanak el, illetve a fogva tartott személyek bilincselésére csak a törvényben felsorolt esetekben kerüljön sor, továbbá az Rtv. szerinti panaszok elbírálása során ne határozzanak meg illetékfizetési kötelezettséget. Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 3650/2007.

A szociális ellátásokról szóló törvény rendelkezésének az a szűken vett értelmezése, amellyel a jogalkalmazó nevelt gyermekként csak a nevelőszülő által nevelt gyermeket veszi figyelembe, a családba fogadott gyermeket nem ismeri el a családba fogadó szülő családtagjaként, indokolatlanul tesz különbséget a két – a gyermek családban történő nevelkedésének előmozdítását célzó – jogintézmény között. Az ilyen jogértelmezés súlyosan sérti a jogbiztonságot, valamint a gyermek és az őt nevelő személy érdekeit, szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogait.

Az országgyűlési biztos egy panasz kapcsán indított vizsgálatot a szociális törvény, családtagok fogalmát meghatározó rendelkezésének értelmezésével kapcsolatosan. A panaszos gyámként, hét évig nevelte családjában unokáját, akit – nappali tagozatos középiskolás révén – nagykorúvá válását követően is eltart. A panaszos felesége közgyógyellátás iránti kérelmének elbírálása során azonban a gyermeket sem a jegyző, sem a másodfokon eljáró regionális gyámhivatal nem tekintette családtagnak az egy főre jutó családi jövedelem kiszámításánál. A hatóságok arra hivatkoztak, hogy az unoka a szociális törvény alapján nem minősül családtagnak.

A szociális törvény alapján közeli hozzátartozónak, illetve családtagnak tekintendő a húszévesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező; a huszonhárom évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytató; a huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek.

A biztos jelentésében elvi éllel rámutatott arra, hogy a hasonló ügyekben a helyes jogértelmezés alapján családtagnak kell tekinteni a családba fogadással felnevelt gyermekeket is, függetlenül attól, hogy az együtt élők között milyen vérségi kapcsolat áll fenn.

A biztos az ettől eltérő, alkotmányos visszásághoz vezető jogértelmezés jövőbeli elkerülése érdekében kezdeményezte, hogy a szociális és munkaügyi miniszter megfelelő módon hívja fel a regionális szociális és gyámhivatalok vezetőjének figyelmét a helyes jogértelmezésre, valamint ajánlással fordult az adott ügyben eljáró elsőfokú hatósághoz, hogy az a panaszos kérelmét ismételten bírálja el. A címzettek az ajánlást elfogadták.

OBH 3912/2007.

A szolgalmi jognak a gázszolgáltató javára való bejegyeztetésére vonatkozó kormányrendeleti szintű rendelkezés nem felel meg a jogforrási

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hierarchia elvének, és az ingatlantulajdonosok jogos kártalanítási igényének sérelméhez vezet, egyben a tulajdonhoz való összefüggő visszásságot idéz okoz.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a körzeti földhivatal az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. javára szolgalmi jogot jegyzett be a tulajdonában lévő ingatlanra, amelyért ő kártalanításban nem részesült.

A Veszprémi Bányahatóság 1995-ben a Körmend-Felsőberki gázvezeték építésére a Körmendi Polgármesteri Hivatalnak mint építtetőnek építési engedélyt adott, majd még ez évben a létesítmény használatbavételét is engedélyezte az Égáz Rt. részére. Ez utóbbi engedélyben a bányahatóság felhívta az építtető figyelmét, hogy a létesítménnyel vagy biztonsági övezettel érintett ingatlanokra a bányaszolgalom alapításáról és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetéséről gondoskodjon.

A Zrt. 2007. március 23-án kelt kérelmében a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet 36. §-ára hivatkozással kérte a körzeti földhivataltól az 1997 áprilisát megelőző időszakban idegen ingatlanon megépült gázelosztó- vezetékek vonatkozásában az elmaradt bányaszolgalmi jogok bejegyeztetését. A bejegyzés alapjául szolgáló okiratként a 2007. március 6-án kelt jegyzőkönyvben szereplő, a korábban (1995-ben) megkapott használatbavételi engedélyről szóló határozatot jelölte meg, amelyet a kormányrendeletnek megfelelően a bányahatóság a jegyzőkönyv keltének napjával jogerősített.

Az eljáró körzeti földhivatal a szolgalmi jogot a fenti jogszabály alapján bejegyezte, amely bejegyzést a panaszos megfellebbezett. A gázszolgáltató kifejtette, hogy a panaszos kártalanítási igénye elévült.

A tulajdonjog védelmét a jogágak különböző eszközökkel valósítják meg. Az alkotmányjog elsősorban a tulajdonba való állami beavatkozás jogszabályok által lehetővé tett formáival szemben biztosít védelmet. Az állami beavatkozás korlátainál több tényezőt kell figyelembe venni. Az Alkotmány 13. §-a szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Figyelembe kell venni azt is, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

Jelen ügyben alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül tűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A Polgári Törvénykönyv alapján ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgal-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért kártalanítás jár. A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg.

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (Get.) 85. § (7) bekezdése alapján a 2004. január 1-jét megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett gázelosztó-vezetékek esetében, amennyiben azok elhelyezésére és biztonsági övezetére a szolgalmi jog alapítása nem történt meg, illetve a megállapított jog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre, az elosztói engedélyes vagy a gázelosztó vezeték tulajdonosa a vezetékre a Bt. 38. §-ában meghatározottak szerint alapíthat szolgalmi jogot.

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bt.) 38. § (2) bekezdése értelmében a bányavállalkozó az ingatlan tulajdonosának fizetendő kártalanítás ellenében szolgalmi jog alapítását igényelheti. A szolgalom alapítása és a kártalanítás érdekében lefolytatandó eljárást a Bt. 38. § (5) bekezdése szabályozza, amely szerint a szolgalom alapításáról, továbbá a kártalanítás módjáról és mértékéről a bányavállalkozónak az ingatlan tulajdonosával (vagyonkezelőjével, használójával) ajánlat megküldésével kell az egyezség létrehozását megkísérelnie. Megegyezés hiányában a szolgalom alapítását és az annak fejében járó kártalanítást a bányavállalkozó kérelmére a közigazgatási hivatal állapítja meg.

Az előző törvényi szintű szabályozással ellentétes tartalmú rendelkezést fogalmaz meg a Korm. rendelet 36. §-ának rendelkezése alapján az 1997 áprilisát megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett földgázelosztó-vezetékek tekintetében, amennyiben azok elhelyezésére a szolgalmi jog alapítása az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzett módon nem történt meg, az engedélyes 2007. december 31-ig kérheti a szolgalmi jognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetését. A bejegyzésre a területileg illetékes bányafelügyeletnek a gázelosztó-vezetékre kiadott használatbavételi engedélyére vonatkozó jogerős határozata alapján kerülhet sor, amely az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre alkalmas okirat. A kártalanítási igény elévülését a bányafelügyelet által kiadott, a gázelosztó-vezetékre vonatkozó használatbavételi engedélyt tartalmazó határozat jogerőre emelkedésének napjától kell számítani.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz, rendelete törvénynyel nem lehet ellentétes. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény meghatározza a jogforrások hierarchikus rendszerét, amelynek következtében az alacsonyabb szintű jogszabály nem tartalmazhat ellentétes rendelkezést a nála magasabb szintű jogi normával szemben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fenti jogelvvel nincs összhangban a kormányrendelet idézett rendelkezése, mert a Get. és Bt. szabályaitól való eltérést biztosít a szolgalom jogosultja számára. Bővíti a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok körét, és olyan jogi helyzetet teremt, amely alkalmas a kártalanítás fizetési kötelezettség alóli mentességre, és ezzel megvalósítja a tulajdonjog sérelmét is. A Bt. a szolgalom alapítására alkalmasnak okiratnak a felek közötti megállapodást vagy a közigazgatási határozatot nevesíti, ezzel szemben a kormányrendelet a bányahatóság jogerős használatbavételi engedélyét is e körbe sorolja. Az előző kettő magában foglalja a felek között a kártalanítás összegében való megegyezést, vagy megegyezés hiányában a hatóság e kérdésben való döntését, amellyel szemben a bírósági út lehetősége is biztosított. A kormányrendelet idézett szakasza a kártalanítás módjáról, lehetőségéről nem tartalmaz szabályokat, hanem a bányahatóság jogerősítő határozatát a kártalanításra tekintet nélkül a szolgalmi jog alapításának tekinti és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhetőnek nyilvánítja.

A gazdasági és közlekedési miniszter kifejtette, hogy a probléma kiküszöbölésére a Get. átmeneti rendelkezéseiben szabályozza a már létesített vezetékekhez kapcsolódó vezetékjogok és szolgalmi jogok ingatlan-nyilvántartásba történő utólagos bejegyeztetési kötelezettségét. Továbbá jelezte, hogy mind a Get., mind a Bt. módosítására vonatkozó törvényjavaslat előkészületben van, de még napjainkban is jelentős számú a korábban a bányahatóságok által megállapított szolgalmi jog, amelyet nem jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba. Ezért az új szabályozás továbbra is tartalmazni fogja a bejegyzési kötelezettséget, várhatóan annak határidejét még öt évre kitolva.

A biztos egyetértett a minisztérium azon törekvésével, hogy a bányaszolgalmi jogokat az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni, azonban ez a törekvés nem adhat okot olyan szabályozási módra, amely az ingatlantulajdonosok jogos kártalanítási igényének sérelmével jár. Az ingatlanforgalom biztonságát, a közhitelességet épp az garantálja, ha az ingatlan-nyilvántartásba tömegesen nem történnek olyan bejegyzések, amelyek mögöttes jogviszonyai (ti. a kártalanítások) vitatottak.

A miniszter válaszából is kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások (Ptk., Bt.) ellenére a szolgalmak (vezetékjogok) megalapítására és ebből eredően a kártalanítás megállapítására sok esetben nem került sor, illetve amennyiben a szolgalom megalapítása mégis megtörtént, azt az ingatlan-nyilvántartásban gyakran nem jegyzeték be. Amennyiben a szolgalmat a felek szerződése alapította meg, úgy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 26. § (4) és (7) bekezdései alapján

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

annak bejegyeztetése a jogosultat terheli, mégpedig az okirat keltétől számított 30 napon belül, amennyiben pedig azt a közigazgatási hivatal határozattal alapította meg, akkor neki kellett volna megkeresnie a földhivatalt, a bejegyzést azonban a jogerős döntés birtokában annak jogosulja is kérhette volna.

A gázszolgáltatónak a kártalanítási igénnyel kapcsolatos érvelése, mely szerint a panaszos követelése elévült, nem fogadható el, mert az a kormányrendelet szabályai szerint sem évülhetett még el.

Az országgyűlési biztos az ellentmondásos jogi helyzetet felszámolása érdekében felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy kezdeményezze a Get., a Bt. és a Get. végrehajtásáról szóló kormányrendelet vonatkozó szakaszai közötti szabályozás összhangjának megteremtését, biztosítva az ingatlantulajdonosok kártalanítását is, továbbá kezdeményezte, hogy az Égáz-Dégáz Zrt. tegyen eleget kártalanítási kötelezettségének.

Az Égáz Zrt. a biztos ajánlásával nem értett egyet, álláspontja szerint a panaszos nem járt el kellő gondossággal, valamint követelése elévült.

A biztos fenntartotta ajánlását és a Magyar Energia Hivatal eljárását kezdeményezte.

OBH 4087/2007.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogalkotó, ha a jogalkalmazó számára félreértelmezhető rendelkezést tartalmazó jogszabályt alkot. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogalkalmazó, ha téves jogértelmezés alapján olyan utazási költségtérítés kifizetését tagadja meg, amely költsége a biztosítottnak sehonnan nem térült meg, és törvény szerint megillette volna.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az egész-ségügyi ellátás igénybevételével összefüggésben keletkezett utazási költségeinek a megtérítését a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Egészségbiztosítási Pénztár elutasította, arra való hivatkozással, hogy 65. életévét betöltötte és ingyenes utazásra jogosult. A panaszos a beadványához csatolta az ügyében keletkezett dokumentumokat. Azt is előadta, hogy súlyos mozgáskorlátozott, orvosi igazolása van arra vonatkozóan, hogy egészségi állapota miatt a tömegközlekedési eszközöket nem tudja igénybe venni.

Az Alkotmánybíróság 38/2000. (X. 31.) határozatában rámutatott arra, hogy az egészségbiztosítási ellátási jogosultság, s ezzel összefüggésben az intézmények társadalombiztosítási finanszírozásának alkotmányos alapja az Alkotmány 70/E. §-a, valamint az alkotmányos tulajdonvédelem. Az Al-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kotmány 70/E. § (2) bekezdése kimondja, hogy az állam a szociális biztonsághoz való jogot és az öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátási jogosultságot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány e rendelkezésének intézményi garanciáit biztosítja a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, amely meghatározza azoknak az egészségügyi szolgáltatásoknak a körét, amelyek igénybevétele alanyi jogosultságként illeti meg a biztosítottakat. Az Országgyűlés – az Alkotmányban foglalt elvekből kiindulva – megalkotta a társadalom tagjai esélyegyenlőségének megteremtése érdekében, és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük során az

egészségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátás feltételrendszerét meghatározó, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt (Eütv.), továbbá azok igénybevételének szabályairól rendelkező, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt (Ebtv.).

Az Ebtv. a biztosítottaknak járó ellátásokat határozza meg, tehát azt a „szolgáltatási csomagot", amelyet a biztosítási jogviszony keretében, a befizetett járulékokból fedezve garantál a törvényi szabályozás. Az egészségügyi ellátások hozzáférésében érzékelhető egyenlőtlenségek csökkentésének, illetve kiküszöbölésének egyik eszköze az utazási költségtérítés.

Az Ebtv. végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (Vhr.) értelmében két esetben jár utazási költségtérítés, egyrészt a menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközök igénybevétele esetén, másrészt a beutalásra jogosult orvos döntése alapján betegsége, egészségi állapota miatt tömegközlekedési eszközön utazni nem tudó biztosítottat is megilleti az utazási költségtérítés. A Vhr. mindkét esetben rendelkezik a költségtérítés mértékéről is. Míg az első esetben a költségtérítés mértéke megegyezik az adott távon menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközök igénybevételére megszabott viteldíj árával (menetjegy), a második esetben az adott viszonylatban közlekedő olcsóbb díjtételű menetrend szerinti közlekedési eszköz jegyének az ára illeti meg a biztosítottat. Értelemszerűen ez utóbbi esetben az utazási utalványhoz a menetjegyet nem kell csatolni. A Vhr. értelmében nem jár utazási költségtérítés annak, aki a külön jogszabály alapján díjmentes utazásra jogosult, nevezetesen közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményben részesül.

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 139/2006. (VI. 29.) Korm. rendeletben (2007. VI. 30-ig hatályos), majd ezt kö-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vetően 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendeletben meghatározott személyi kör az ott meghatározott mértékű kedvezményeket csak az országos közforgalmú vasutak vonalain, a helyközi (távolsági) menetrend szerinti autóbuszközlekedésben, az elővárosi vasút (Budapesti Közlekedési Zrt. – Helyiérdekű Vasút) vonalain, a komp- és révközlekedés menetrend szerinti járatain és a menetrend szerinti helyi közforgalmú közlekedésben vehetik igénybe, az utazás céljától függetlenül. A rendeletek nem biztosítanak arra vonatkozóan kedvezményt, ha a biztosított az egészségügyi ellátás igénybevétele céljából utazik az egészségügyi szolgáltatóhoz, betegsége, egészségi állapota miatt azonban a tömegközlekedési eszközökön utazni nem tud.

Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek. Az esélyegyenlőség megteremtésének legfontosabb követelménye, hogy az egyének az egészségügyi állapotuk által indokolt egészségügyi ellátásokat azonos szakmai tartalommal vehessék igénybe, függetlenül attól, hogy a közvetlen lakókörnyezetükben az állam biztosítani tudja-e az azonos szintű egészségügyi szolgáltatást. Azokban az esetekben, amikor az állam e kötelezettségének nem tud eleget tenni, az esélyegyenlőtlenségek csökkentése, illetve kiküszöbölése céljából megilleti a biztosítottat az utazási költségtérítés. Ezen túlmenően az utazási költségtérítés célja az is, hogy anyagi helyzetéből kifolyólag senki ne maradjon ellátatlan.

Az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez, annak lényegi eleme. Az Alkotmánybíróság 26/1992. (IV. 30.) AB-határozatában elvi éllel mutatott rá, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon."

A biztos megállapította, hogy a Vhr. (8) bekezdése a jogalkalmazó számára félreértelmezhető rendelkezést tartalmazott, amivel a jogbiztonság követelményét érintő visszásságot okozott, de tekintettel arra, hogy a jogalkotó 2007. június 1-jétől a normaszöveget kiegészítette, és egyértelművé tette a Vhr. (8) bekezdés rendelkezését azáltal, hogy utalt a Vhr. (5) bekezdésében meghatározott – a tömegközlekedést igénybe venni nem képes – biztosítottak utazási költségtérítésére, a biztos további intézkedést nem kezdeményezett.

A biztos a konkrét ügy vizsgálata során megállapította, hogy az OEP első- és másodfokon olyan utazási költségtérítés kifizetését tagadta meg, amely a biztosítottnak nem térült meg, de a törvény szerint megillette volna. Az OEP

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ezzel a panaszos lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A visszásság megszüntetése érdekében felkérte az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy a panaszos ügyében hozott határozatát vizsgálja felül.

Az ajánlásra adott főigazgatói választ a biztos nem fogadta el.

OBH 4091/2007.

Az Európai Unió tagállamaiból behozott használt gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési eljárása során alapvetően a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethetően a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a tulajdonhoz való joggal és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy az eljárás indokolatlanul hosszú és bonyolult. Az eljárás során nem érvényesülnek megfelelő garanciák az eljárás alapvető céljainak, így különösen a gépjármű azonosításának biztosítására. A forgalomba helyezési engedély kiadásának gyakorlata a hazai szabályozás ellentmondásaiból fakadóan nincs összhangban a közösségi szabályozással, a vámhatóság a regisztrációs adó kivetése során nem tesz eleget megfelelő mértékben tényállás-tisztázási kötelezettségének, a regisztrációs adó megfizetésére csak technikailag indokolatlanul bonyolult, és mind az állam, mind az ügyfél számára költséges módon van lehetőség.

Az országgyűlési biztos az Európai Unióból Magyarországra behozott gépjárművek forgalomba helyezési gyakorlatával összefüggésben, hivatalból indított vizsgálatot. Annak – 2007 októberében befejezett – vizsgálata során alapvetően azt tárta fel, hogy az érintett szervek – okmányirodák, Nemzeti Közlekedési Hatóság, vámhatóság – eljárásai miként épülnek egymásra, az egyes eljárási lépések a tételezett cél eléréséhez mennyire szükségesek és hatékonyak, továbbá az egyes eljárások során külön-külön és az egész folyamat egészében miként érvényesülnek az eljárási garanciák.

A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az ügyfeleknek – még ideális esetben is – több napot kell arra fordítaniuk, hogy ügyüket maguk intézzék el. Az eljárás bonyolultsága és időigényessége többnyire nem az eljáró hatóságok működésére, hanem a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, ami a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az eljárás emellett komplikált, összességében hetekig, hónapokig elhúzódó volta az ügyfelek számára nem pusztán kényelmetlenséget okoz, ha-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem hosszabb időre kizárja annak lehetőségét, hogy az ügyfél gépjárművét magyar hatósági jelzésekkel, jogszerűen és korlátozásmentesen, rendeltetésének megfelelően használja. Az eljárás bonyolultságára jellemző, hogy járművenként több időt töltenek adminisztrációval, mint a jármű megvizsgálásával. További problémát jelent, hogy jelenleg minden egyes hatóság csak a saját adatbázisát látja, minden hatóságnál az ügyintézés során gyakorlatilag újra meg újra rögzítik az adatokat, ez pedig elíráshoz vezethet. Az egyes hatóságok a másik hatóságnál rögzített változásokat nem látják, így azokat ellenőrizni és a saját adatbázisban rögzíteni kell.

A gépjármű-igazgatási ügyek intézése során az okmányirodák kizárólag okiratok alapján járnak el. Ez azt jelenti, hogy az ügyintézés során a közlekedési igazgatási hatóság nem felelteti meg a járművet a kiállított okmányokkal és kiadott hatósági jelzésekkel. Könnyen belátható, hogy éppen a regisztrációs matrica bevezetésének céljával, a gépjárműbűnözés visszaszorításával ellentétes hatást vált ki az, hogy a közlekedési igazgatási hatóság azt csak kiadja, nincs azonban lehetősége annak ellenőrzésére, hogy a hatósági jelzések valóban a nyilvántartásban azokhoz rendelt járműre kerülnek-e fel. E helyzet – a jogi szabályozásra visszavezethető okból – a jogállamiság elvével, az ebből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A NKH a közösségi járművek esetében is a közösségi jármű egyedi forgalomba helyezési engedélyének kiadásakor – a forgalomba helyezés előtti vizsgálat mellőzésével – szemle keretében ellenőrzi, hogy a jármű megfelel-e a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek. A biztos ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Bíróság C-297/05. számú ítélete értelmében az EK 28. cikkével (áruk szabad mozgása) ellentétes, ha általános és rendszeres jelleggel minden, másik tagállamban előzőleg nyilvántartásba vett jármű esetében kötelezővé teszik a közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi állapot ellenőrzését, tekintet nélkül arra, hogy a másik tagállamban esetleg már történt ellenőrzés. A vizsgálat megállapította, hogy a NKH azzal, hogy a közösségi jármű egyedi forgalomba helyezési engedélyének kiadásakor szemle keretében kell ellenőrizni, hogy a jármű megfelel-e a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek – kizárólag a jogi szabályozás felesleges rendelkezésére visszavezethető okból –, mint a közösségi jogrenddel ellentétes szabályozás a jogállamiság elvével, az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Magánforgalmi Fővámhivatalban az ügyféltérben két vámügynökség

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

működik, a közvetlen vámhatósági ügyintézés helyét csak ezek előtt elhaladva lehet megközelíteni. A Vám- és Pénzügyőrség bevételszerzési kötelezettségére hivatkozva adta bérbe a vámügynökségeknek az ügyfélváró egy részét. Szokatlan, hogy egy hatóság ügyfélfogadásra rendszeresített hivatalos helyiségében az előtte rendszeresen, képviselőként eljáró vállalkozások fióktelepet vagy telephelyet létesítsenek. A bevételi „kényszer" nyomán kialakult, nem csak a Vám- és Pénzügyőrséget érintő helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Fővámhivatal parancsnok-helyettese szerint napi 60-80 Európai Unióból származó gépjármű regisztrációsadó-eljárását folytatják le, ennek mintegy 20%-ában jár el az ügyfél személyesen, a többiben pedig vámügynökségek vagy erre szakosodott egyéb vállalkozások járnak el. Az űrlapok kitöltése a parancsnok-helyettes szerint olyan bonyolult, hogy azt az átlagemberek nem, vagy a munkatársak állandó segítsége mellett tudják kitölteni.

A Vám- és Pénzügyőrség hatáskörébe tartozó több adó- és vámeljárás során biztosított az elektronikus ügyintézés lehetősége. A regisztrációs adó esetében azonban nincs lehetőség elektronikus ügyintézésre. A regisztrációs adó kivetése az NKH által rögzített és okiratként a kérelemhez mellékelt adatok alapján, a gépjármű hengerűrtartalma, környezetvédelmi besorolása, valamint az első forgalomba helyezés óta eltelt idő alapján egy meglehetősen egyszerű algoritmus segítségével – az adatbevitelt leszámítva – gyakorlatilag automatikusan történik. Nem ismert az ombudsman előtt annak indoka, hogy a regisztrációsadó-eljárásban miért nem biztosított a teljesen elektronikus ügyintézés lehetősége.

A biztos megállapította, hogy önmagában a jármű nyilvántartásba vétel céljából történő azonosítása – az Európai Bíróság hivatkozott ítéletére is figyelemmel – nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Az előzetes származásellenőrzés önállóan nem elégséges a jármű azonosításához, mivel ahhoz nem szükséges a jármű bemutatása. Ráadásul – amellett, hogy jelentősen megnöveli a forgalomba helyezési eljárás időtartamát – az ügyfél többszöri, hatóság előtti megjelenése indokolatlan többlet-ügyintézési terhet ró az ügyfelekre és az eljáró közigazgatási szervekre egyaránt. Ezenkívül jelen formájában – a tulajdonhoz való jog védelme érdekében szükséges és arányos korlátozás indokának elismerés mellett – alkalmatlan a kívánt cél, a gépjárművek tulajdoni helyzetének, származásának és azonosításának biztosítása elérésére. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az előzetes származásellenőrzés – a jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – a jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az informatikai fejlesztések ellenére az egész folyamatban meghatározó a papíralapú ügyintézés. Az egyes hatóságok – a regisztrációs adó megfizetésének igazolásán kívül – kizárólag papíron kommunikálnak egymással.

Mindez amellett, hogy természetvédelmi és költségvetési szempontból is jelentős megterhelést jelent, önmagában jelentősen növeli az ügyintézés időtartamát. Felvethető továbbá, hogy a jelenlegi eljárásrend nem minimalizálja vagy zárja ki a visszaélés lehetőségét. Ennek következtében pedig nem biztosítható teljeskörűen, hogy az egyes adatbázisok azonosan tartalmazzák az adott gépjármű releváns adatait. Mindez pedig a jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A regisztrációs adófizetési kötelezettség technikai lebonyolítása az ügyfél számára, amennyiben a regisztrációs adófizetési eljárást egy napon belül meg akarja oldani, sok esetben több millió forint összegű készpénz mozgatásával jár. Az adófizetési kötelezettség teljesítésének ilyen bonyolultsága semmiképpen nem tekinthető ügyfélbarát eljárásnak.

Az országgyűlési biztos szerint a tisztességes eljárás követelményeivel nem egyeztethető össze, hogy az ügyfél helyben nem, csak a fenti eljárások valamelyikével tudja – az eljárás további folytatásához szükséges – adófizetési kötelezettségét teljesíteni. Emellett sem a piacgazdaság követelményeivel, sem a hátrányos megkülönböztetés (indokolatlan előnyben részesítés) tilalmával nem egyeztethető össze, hogy a vámhatóság lényegében egy – a közelében fiókkal rendelkező – pénzügyi intézmény ügyfelei számára biztosítja csak átutalással történő adófizetés esetén a gyors eljárás lehetőségét.

A tapasztalt helyzet orvoslása érdekében az országgyűlési biztos az Országgyűléshez, a Kormányhoz, valamint külön is a gazdasági és közlekedési miniszterhez, illetve a pénzügyminiszterhez fordult.

OBH 4263/2007

A jogbiztonság követelményének súlyos sérelmét okozza a jogalkotó, ha évtizedekig elmulasztja ellenőrizni, hogy a megváltoztatott jogszabályok szövege megfelel-e az alkotmány előírásainak.

Egy állampolgár fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert álláspontja szerint a Magyar Közlönyben közzétett, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege megtévesztő, és ezzel az állampolgárok alapvető tájékozódáshoz való jogát sérti.

A Magyar Közlöny 2007. augusztus 9-én megjelent 106. számának VI. részében, a 8081. oldalon kezdődő Közlemények és hirdetmények rovat-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban közzétett „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege ugyanis a következő tartalommal jelent meg:

„1. § (1) b./ A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják: … a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet,"

Továbbá a 6. § a köztársasági elnök jogosítványai között kiemelten nevesíti a törvényerejű rendelet alkotás jogát, ami ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel. A „hatályos" jogalkotási törvény számos további hibát is tartalmaz, mert miniszterelnök-helyettest, országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezését és a tanács rendeletét említi, de tekintettel arra, hogy ilyen jogintézmények nem léteznek, ezek nem is alkothatnak jogszabályt, szemben a köztársasági elnöknek „adott" jogalkotási lehetőséggel.

A vizsgálat megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő – megsértve a jogbiztonság követelményét – azzal a mulasztásával, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szövegét nem igazította az Alkotmányhoz, illetve a jogszabályok közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.

A visszásság orvoslására a biztos az igazságügyi és rendészeti minisztert kérte fel intézkedésre.

A miniszter egyetértett azzal, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy a Jat. szövegét nem igazította az időközben módosult alkotmányhoz. De vitatta, hogy a Magyar Közlöny augusztus 9-i számában megjelent egységes szerkezetű szövege megtévesztő lenne.

Tájékoztatott ugyanakkor arról, hogy a szaktárca felismerve a jogszabály alkotmányellenességét, több alkalommal kezdeményezte a törvény módosítását, és 2003. június 18-án egy teljesen új törvénytervezetet is benyújtottak T/4488. számon, de a kétharmados támogatást igénylő módosítási kísérlet nem járt eredménnyel.

Az országgyűlési biztos a miniszteri választ tudomásul vette, és ajánlását módosítva a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében indítványozta az Alkotmánybíróságnál a Jat. alkotmányossági vizsgálatát és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság 2007 decemberében az indítványt 1394/B/2007. szám alatt nyilvántartásba vette. (Kapcsolódó szám: OBH 5091/2007.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.26.2.
Alkotmánybírósági indítvány

Ügyszám: OBH 5091/2007.

Dr. Bihari Mihály elnök
Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Tisztelt Elnök Úr!

1. Előzmények
Egy állampolgár azért fordult panasszal az Országgyűlési Biztos Hivatalához, mert álláspontja szerint az állampolgárok alapvető tájékozódáshoz való jogát sérti az a körülmény, hogy a Magyar Közlöny 2007. augusztus 9-én megjelent 106. számának VI. részében, a 8081. oldalon kezdődő Közlemények és hirdetmények rovatban közzétett „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege" megtévesztő, és ellentétes az Alkotmánnyal.

A jogbiztonsághoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja miatt az OBH 4263/2007. számon elrendelt vizsgálat megállapította, hogy a panaszban foglaltak tényszerűek, és a hivatkozott jogbizonytalanság alapvetően sérti az állampolgári jogbiztonságot. Ennek orvoslására a biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy *„a 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 5. §-ában foglalt kötelezettségének tegyen eleget, és kezdeményezze az 1987. évi XI. törvény módosítását, intézkedjen továbbá annak érdekében, hogy a Magyar Közlönyben és más hitelesnek tekinthető forrásokban ne jelenhessen meg megtévesztő normaszöveg."*

Az igazságügyi és rendészeti miniszter válaszában közölte, hogy *„Egyetértek azzal, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy a Jat. szövegét nem igazította az időközben módosult alkotmányhoz. Ugyanakkor nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy a Magyar Közlöny augusztus 9-i számában megjelent egységes szerkezetű szövege megtévesztő lenne."*

Ennek indokául tájékoztatott, hogy álláspontja szerint *„a Jat. – vitatott – egységes szerkezetű szövege kizárólag annyiban tekinthető „megtévesztőnek", amennyiben az csakugyan alkotmányellenes."*

A vélt vagy valós alkotmányellenességet az okozta, hogy az 1989. évi XXXI. törvény alapján a Jat.-ot nem tételesen vizsgálták fölül, hanem azt átfogóan és általánosan, csak a módosítás betű szerinti átírásával módosították.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A jogszabályok elemzése

Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.) A törvénynek a Magyar Közlönyben 2007. augusztus 9-én megjelent egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövege elektronikusan is megtalálható a Magyar Közlöny Kiadó http://www.magyarkozlony.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07106.pdf oldalán. Ez azonban a jelentés elkészítésekor nem egyezett meg szó szerint a Complex Jogtár Pluszban közzétett szövegváltozattal, amit azóta módosítottak, és ma már ott is a Magyar Közlönyben közzétett egységes szerkezetbe foglalt hatályos szöveg található.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény számos pontban módosította a Jat. szakaszait. Egyes jogalkotásra jogosult szerveket megszüntetett, másokat pedig létrehozott. A módosítások átvezetése azonban nem a szükséges körültekintéssel történt meg, mert a jogalkotásra jogosult szervek átnevezését nem követte szükségszerűen az azok által alkotható jogforrások módosítása is.

Ennek következtében a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, valamint a hatályos jogszabályok megismerésére leggyakrabban alkalmazott elektronikus oldalakon a következő hatályos szöveg jelent meg: *„1. § (1) b./ A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják: … a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet”*

A 6. § a köztársasági elnök jogosítványai között kiemelten nevesíti a törvényerejűrendelet-alkotás jogát, ami ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel.

A hatályos jogalkotási törvény számos további hibát is tartalmaz, mert miniszterelnök-helyettest, országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezését és a tanács rendeletét említi, de tekintettel arra, hogy ilyen jogintézmények nem léteznek, ezek nem is alkothatnak jogszabályt, szemben a köztársasági elnöknek „adott” jogalkotási lehetőséggel.

3. Az alkotmányos visszásság

Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB-határozatában a következőket állapította meg: A jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kisegítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő – megsértve a jogbiztonság követelményét – azzal a mulasztásával, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szövegét nem igazította az Alkotmányhoz, illetve a jogszabályok közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.

4. A visszásság feloldására tett kísérlet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a szerint *„Ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni 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. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az országgyűlési biztost.”*

Az ajánlás címzettje, az igazságügyi és rendészeti miniszter válaszából megállapítható, hogy a szaktárca felismerve a jogszabály alkotmányellenességét, több alkalommal kezdeményezte a törvény módosítását, és 2003. június 18-án egy teljesen új törvénytervezetet is benyújtottak T/4488. számon, de a kétharmados támogatást igénylő módosítási kísérlet nem járt eredménnyel.

Ennek megfelelően – a miniszteri válasz ismeretében – megállapítom, hogy ajánlásom fenntartásától sem várható a visszás helyzet rendezése, ezért további megoldást kerestem az Obtv.-ben.

Az Obtv. 22. §-a alapján az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál: *a./ a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát; d./ mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként az Obtv. 22. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi. XXXII. törvény (Abtv.) 1. § b./ pontja alapján a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) b./ pontja, valamint a 6; 7; 8; és 10. §-ai és kapcsolódó rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, illetve az Abtv. 1. § e./ pont alapján az Ország-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását és az alkotmányellenes helyzet megszüntetését.

Budapest, 2007. november
Tisztelettel: Dr. Szabó Máté

Mellékletek:
1. Az OBH 4263/2007. számú Jelentés
2. Az igazságügyi és rendészeti miniszter levele

1.26.3.
Állásfoglalások

Állásfoglalás az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása ügyében (2464/2007.)

Az egészségügyben zajló struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, mely már túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, s mely indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját. Ez a helyzet – most kiemelten – az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet sorsát illetően is.

Figyelemmel a tiltakozásra okot adó reformintézkedés módjára, várható következményeire, felismerve annak veszélyét, hogy a korunk népbetegségeit (például depressziót, pánikbetegséget) „gondozó" nagyhírű intézmény rapid felszámolása milyen előre nem látható következményeket idézhet elő, szükségesnek láttam a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, s erről a nyilvánosság tájékoztatását. Ezen intézkedés jogi értékelése alapján álláspontom a következő:

I. Az országgyűlési biztos intézménye fennállásának 12 éve alatt mindvégig kiemelt figyelemmel kísérte a pszichiátriai intézmények működését, az ott kezelt, illetve élő betegek jogai érvényesülését. Korábban 1996-ban budapesti és vidéki intézményekre kiterjedő általános vizsgálatot folytatott az ombudsman, feltárva a pszichiátriai ellátó rendszer elmaradott, személyi és tárgyi feltételek hiányával küzdő állapotát (OBH 2255/1996. sz.). Az évek során egyre több beadvány, panasz érkezett a Hivatalba az egészségügyi ellátórendszer körébe tartozó pszichiátriai osztályokról (pl. OBH 5425/1996. sz.), de a pszichiátriai betegeket gondozó szociális otthonokból

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

is (pl. OBH 5006/1997. sz.). A panaszok nyomán lefolytatott, helyszíni látogatásokkal összekötött vizsgálatok nyomán az volt egyértelműen megállapítható, hogy a pszichiátriai ellátás körülményei évről évre romlanak, így leszakadóban van az egészségügyi ellátás e része nem csak az Unió tagállamainak átlagától, de a többi egészségügyi ágazathoz képest is.

Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás-korlátok ugyancsak tovább ronthatják a pszichiátriai ellátás (az ellátók) helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórház-átalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit. További problémát okoz az a tény is, hogy a járóbeteg-ellátásban dolgozó pszichiátriai, mentál-higiénés gondozók alapfinanszírozása jelentősen csökkent.

Mindezeken túlmenően azonban az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézettel történő események túlmutatnak a szakma általános aggályain. A közel 140 éve alapított Lipótmezei Elme- és Ideggyógyintézet alapító okirata szerint az intézménynek 200 évig kell szolgálnia a hazai elmeügyet. (A történet egyik, de nem egyetlen furcsasága, hogy az alapító okirat nem lelhető fel, noha a tisztességes eljárási rend betartásában bízó pszichiáterek hetek óta tűvé tesznek érte mindent az intézményen belül és kívül.)

Valóban ismert tény, hogy a budai oldalon, kiemelt övezetekben található egészségügyi intézmények (Budai Gyermekkórház, Szabadsághegyi Gyermekkórház, OPNI) bezárása, majd az ingatlan értékesítése 1995-96 óta napirenden van, azonban mind ez idáig nem volt megfelelő alkalom és kellő politikai akarat a lehetséges megvalósításhoz.

Az egészségügyi ellátás zökkenőmenteségével összefüggésben nem is elsősorban a hely megváltoztatása a legneuralgikusabb kérdés, mert ha csupán „székhelyáthelyezésről" van/lenne szó, akkor a szakmai műhelymunka, a kutatások, a stroke-centrum, a gyors – és kellően előkészített – átköltözést követően ismét egy helyen működhetne tovább.

Egyelőre azonban nem ez tapasztalható. Az utóbbi napokban többször módosított „koncepció" szerint több fekvőbeteg-ellátónál terveztek pszichiátriai ágyakat, mintegy odatelepítendő az OPNI egy-egy osztályát vagy részlegét. Önmagában még ez sem lenne aggályos, ha gyors és kellően előkészített áttelepítésről adna hírt a szakma. Ezzel szemben az aktuális helyzetben magának az intézet vezetőinek sincs elegendő információja arról, hogy a megmaradó aktív és rehabilitációs ágyak (osztályok, illetve ezek töredékei) pontosan hová kerülnek.

Ebből következően az újonnan jelentkező, és a már felvételi tilalom alá eső betegek átirányítása, tájékoztatása szakmai szempontból nem vállalha-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tó, mely helyzet – még ha időlegesen, is de ellátatlanságot eredményezve – megvalósítja a betegek, illetve az ellátási területhez tartozó lakosság tekintetében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét (Alkotmány 70/D. §).

II. Az is tényként rögzíthető, hogy az Egészségügyi Minisztérium által kiadott első átalakítási tervezetben (2007. január) jelentős ágyszámcsökkentés szerepelt, mely azonban az intézmény teljes megszüntetésének tervét nem tartalmazta. A megszüntetés lehetőségét a Regionális Egészségügyi Tanács ajánlása tartalmazta, amely javaslatot az arra hatáskörrel rendelkező szakminiszter minden további nélkül elfogadott.

Az Egészségügyi Minisztérium ezzel kapcsolatos eljárása azonban nemcsak a betegjogokat érintette, hanem – a helyzetről szóló pontos információk kikerülésének megakadályozásával – a dolgozók szólás- és szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogát is. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény által rendezett kérdést a tárca a következőképpen értelmezte:

1. 2007. március 7-én kelt az Egészségügyi Minisztérium elektronikus körlevele, amelyben arról ad hírt, hogy Tasnádi Zoltán miniszteri biztos kérésének megfelelően megváltozik az OPNI kommunikációs tevékenysége, azaz: „A médiakapcsolatokat a továbbiakban az Egészségügyi Minisztérium Sajtóosztálya kezeli központilag, így az OPNI dolgozói semmilyen témában nem nyilatkozhatnak (vezetői szinten sem), erre vonatkozó minisztériumi engedély, illetve előzetes egyeztetés nélkül."

2. A 2007. március 12-én kelt második elektronikus körlevélben az szerepel, hogy az összdolgozói értekezlet befejezését követő időpontra „tervezett sajtótájékoztató elmarad, mert azt az Egészségügyi Minisztérium Sajtóosztálya letiltotta. Ha bárki újságírót, tv-stábot hívott erre az eseményre, az mondja le, mert a sajtót az intézet biztonsági szolgálata nem engedi be Lipótra."

Mindezekre tekintettel ugyancsak felmerül az OPNI dolgozóinak szabad vélemény- és szólásszabadsághoz fűződő, az Alkotmányban deklarált jogával összefüggésben a visszásság veszélye (Alkotmány 61. §).

III. Az előzőekből is következik, hogy minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetetlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért ha a struktúraváltás radikális módszerei miatt az érintettek kifogásolják a vonatkozó határozatok és jogszabály rendelkezéseit, vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi szervezet (itt: RET) magatartását, a végrehajtásról szóló tárgyalások során figyelemmel kell lenni az Alkot-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mánybíróság, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alapjogi szempontú kontrolljának gyakorlatára is.

Mindezek után az érdekérvényesítés alkotmányos és jogállami lehetőségei azt a kötelezettséget róják a demokratikus jogállam minden polgárára, intézményére és hatóságára, hogy akár igénye elismerése, akár elutasítása esetén is tiszteletben tartsa a törvényeket és mindenki más alapjogait. Az ezzel ellentétes magatartás, a mindenkire kötelező törvények egyéni „hatályon kívül helyezése" a törvényes rend és a demokratikus jogállam teljes felbomlását eredményezné.

Jelen helyzetben tehát egy olyan nagy múltú intézmény bizonytalan jövője a kérdés, amelynek bezárása esetén a veszteség vitathatatlan. Egy történelmi múltú, gyönyörűen felújított épület falán egy emléktábla jelzi majd, hogy ezt az épületet valaha a közakarat a pszichiátriai betegek gyógyítására hozta létre, és végső soron megszűnik annak a lehetősége is, hogy a magyar pszichiátriának legyen egy országos központja, amely nem csak gyógyít, hanem szakmailag irányít, oktat és kutatásokat is folytat.

IV. A fentiek figyelembevétele mellett felkérem:

1. a Magyar Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát, hogy haladéktalanul tekintse át az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet jogutód nélküli megszüntetésének kísérlete kapcsán az egész ország pszichiátriai (benne a szélsőségesen elhanyagolt gyermekpszichiátriai) ellátásának helyzetét;

2. a Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil és Vallásügyi Bizottságát, hogy soron kívül vizsgálja meg az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárásának jogi, gazdasági és szakmai körülményeit, és következményét, mivel április 1. napjától az intézetben betegfelvételi tilalom van.

Továbbá, tekintettel a speciális betegcsoport korlátozott érdekérvényesítő képességére, a vizsgálatok befejezéséig haladéktalanul gondoskodni kell az átalakítás lebonyolítását koordináló szakmai grémium felállításáról, amely egyúttal felelősséget is vállal az átszervezésért. Ezzel egy időben pedig ugyancsak gondoskodni kell az OEP általi finanszírozás tovább folyósításáról, a folyamatos ellátásról.

Budapest, 2007. április 3.

Lenkovics Barnabás sk.

Állásfoglalás az egészségbiztosítás reformjáról (Gy 114/2007.)

Az egészségügyben zajló struktúraváltozás elengedhetetlenné tette az egészségbiztosítási rendszer működésének áttekintését, és egy korszerű, az ellátásokkal konzisztens, a szolidaritás elvét szem előtt tartó finanszírozási háttér megvalósításának megteremtését.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Figyelemmel a reformintézkedések várható következményeire, felismerve annak veszélyét, hogy az egészségbiztosítási rendszer struktúraváltása, de általában a hazai reform folyamatokat érintő több biztosítós rendszer tervezett bevezetésével a társadalombiztosítás eddigi rendjének megbontása számos, előre nem látható következményt idézhet elő, szükségesnek láttam a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, s erről a nyilvánosság tájékoztatását. Ezen intézkedés jogi értékelése alapján álláspontom a következő:

I. A magyarországi társadalombiztosítási rendszer több mint száz éves történetében az eredeti szolidaritási szemléletű tulajdonosi kockázatközösség ezúttal válaszút elé ért a tekintetben, hogy továbbra is ez a világos és eddig működtethető keret, vagy a piaci gondolkodást megkövetelő üzleti biztosítói közeg felel meg a hazai egészségügyi szolgáltatások megfelelő színvonalú finanszírozásához, illetve a biztosítottak által történő egyenlő hozzáféréshez.

A társadalombiztosítás, mint a nemzetgazdaság autonóm, elkülönült, társadalmi kockázatközösségen alapuló, szolidaritási elven állami garanciával működő, önálló gazdasági alapokkal rendelkező alrendszere, a rendszerváltást követően is több átalakuláson ment keresztül. Az 1991-es „A társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatairól" elnevezésű törvény a költségvetéstől még 1989-ben elkülönített Társadalombiztosítási Alapot két részre osztotta: Egészségbiztosítási Alapra és Nyugdíjbiztosítási Alapra. 1993-ban alakult meg az Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, s ezzel megszűnt az országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság. A korábbi egységes szervezet kettévált, létrejött az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF), és egyidejűleg megtörtént a területi szervek szétválása is.

Az Egészségbiztosítási Alap ma is állami garanciával (költségvetési háttérrel) működik, melynek fő bevételi forrását a járulékokból származó bevételek jelentik. A járulékok mértékét és megoszlását az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási alapok között az Országgyűlés törvényben határozza meg. Az OEP feladata tehát, hogy az egészségbiztosítás és az egészségpolitika céljait finanszírozási eszközökkel segítse.

II. Mára a társadalombiztosítási rendszeren belül olyan kockázatközösség jött létre, melyben a száz év alatt szerzett tulajdonosi pozíció (vö. biztosítási elem/vásárolt jog) mellett – mely alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll – a szolidaritási elem súlya továbbra is jelentős. Ebből következően semmi olyan átalakítás, ha tetszik, struktúraváltás alkotmányosan nem elképzelhető, mely

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a szerzett/vásárolt jogot sérti. „A társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat (…) nem lehet az ellenszolgáltatások érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni, hogy az már az alkotmányosan védett tulajdonosi pozíció sérelmével járjon.” (56/1995. (IX.15.) AB-határozat, ABH 1995. 265.) Ez az alkotmányos védelem ma még az aktív lakosságnak legalább a 60-70%-ára kiterjed. Az őket érintő „elvonások, leépítések” csakis az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás elvének tiszteletben tartásával, azaz megfelelő, egyenértékű kompenzáció nyújtásával történhetnek. A rendszer csak a fiatal munkavállalók generációi tekintetében, lépcsőzetesen alakítható át a „vásárolt jogok” sérelme nélkül, tisztán a biztosítási elv alapján.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az Alkotmány ma is mindenki számára deklarálja, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény pedig ezt konkretizálva biztosítja mindenkinek, a szükséges és adekvát ellátás lehetőségét, illetve jogát (a sürgősségi ellátást például még akkor is, ha nem történt járulékfizetés). Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy az egészségügyi ellátás mennyiségének (személyi és dologi feltételeinek) és minőségi színvonalának a nemzetgazdaság és a járulékfizető polgárok teherviselő képessége szab szigorú korlátot. E korlát szabta lehetőségnek jelentene bővülést egy olyan új kollektív kockázatközösség (kockázat-megosztási rendszer), mely sokkal nagyobb önrész vállalására, teherviselésre hívja a polgárt, biztosítva cserében azt a minimumot, melyet 1995-ben az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaság teherbíró képessége határán állapított meg. (54/1996.(IX.30.) AB-határozat, ABH 1996. 186-187.)

Ez azonban csakugyan válaszút elé állítja a társadalmat, bár annak kiváltó okairól, következményeiről, az ellátás minőségével való összefüggéséről meglehetősen hiányos az ismerete. Mindez önmagában még nem volna nagy baj, de a rendszerváltást követő „alapjogi konjunktúra” jogtudatosabbá tette az embereket, amiből következően nehezen engednek az évtizedes nélkülözést követő „jogaikból”, járandóságszemléletükből.

III. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az alkotmányos alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben korlátozhatók. Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármas követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkot-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy a másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan." (30/1992. (I. 26.) AB-határozat, ABH 1992. 167., 171.)

Alapjog elsősorban tehát azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, és másodsorban azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az kényszerítő okból történik, és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával. (20/1990. (X. 4.) AB-határozat.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. Ezeknek a feltételeknek a meglétét kell vizsgálni az egybiztosítós rendszerben megszerzett jogosultságok esetleges korlátozásaival kapcsolatban is.

IV. Mindezekre tekintettel vizsgálható tehát az, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (a vásárolt jogok) alkotmányos védelmével? Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen közteherviselési (járulékfizetési) kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák, amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok" száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint az OEP tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

A társadalombiztosítás előbbiekben felvázolt közel egy évszázados rendszere mindig a társadalmi szolidaritás kiterjedése és elmélyülése irányában változott – hiszen a rendszerváltás előtti államberendezkedés is alapvetően

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ezt hirdette –, az így vagy úgy allokált vagyon pedig alapvetően a biztosítottak magántulajdonából, azaz járulékaiból gyűlt. A jelenlegi, illetve a közelmúlt változtatási igénye a történeti torzulásokból adódó kényszerhelyzet. Már nincs 100%-os társadalmi tulajdon, teljes foglalkoztatottság, és nincs „korlátlanul" finanszírozó szocialista állam, van viszont magántulajdoni alapú piacgazdaság, van verseny, és vannak (sokan), akik nem biztosítottak. Mindezek a tények szolgálnak alapul a társadalombiztosítás, azon belül az egészségbiztosítás stratégiai átalakításához, de egyidejűleg az ellátásokhoz/szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megőrzéséhez.

Szakértők szerint a jelenleg is főként közfinanszírozott egészségügyben a már létező magánvállalkozások és egyes önkéntes biztosítók egyelőre nem képesek valódi versenyt indukálni a szolgáltatók között, azonban a minduntalan hangoztatott „alulfinanszírozottság" gátja a színvonal (főként persze a tárgyi színvonal, például étkezés, elhelyezés, műszerpark) emelkedésének. Hollandiában, Németországban, sőt Szlovákiában is évek óta működnek választható biztosítási alapok, azonban valódi verseny mégsem alakult ki a szolgáltatók között. De kérdéses, hogy az alapvető szolgáltatások – működjenek bármilyen rendszerben – versenyezhetnek-e a társadalombiztosítás keretei között? Ha pedig az alapszolgáltatásokon felül a profitelvű biztosítók a szolgáltatásvásárlók, ez torzíthatja az orvos-beteg hagyományos bizalmi viszonyát. Végső soron lehet-e a „mi a panasza?" helyett „a biztosítási kötvényszáma?" kérdéssel kezdeni a vizitet, valamint az olcsóság, gyorsaság, hatékonyság piaci kényszerei alapján diagnózist felállítani és megfelelő terápiát alkalmazni? A biztosítottak egészségének megőrzése/helyreállítása nem lehet csak a „győztes versenyzők" vagy akár a „versenyképesek" (fizetőképesek) kiváltsága.

Az egyik tervezet szerint három egységben lehetne átláthatóvá tenni a rendszert. Az elsőbe tartozna a köz- és népegészségügy, a prevenció (valamint a pénzbeli ellátások: táppénz, baleset és rokkantsági járadék); a második csomagba sorolnák a nagy költségű ellátásokat, beavatkozásokat (onkológia, transzplantáció) és a sürgősségi ellátást; minden egyéb („maradék") ellátás a harmadik csomagba kerülne, így az alapellátás és a járóbeteg-szakellátás. Az első kettő maradna az állami biztosítási rendszerben, míg az utóbbi ellátásaira kötne a polgár a magánbiztosítókkal megállapodást. De továbbra is kérdéses az általános biztosítási feltételek érvényesítése, a preferenciák meghatározása. Ki lesz a jó (azaz „gazdaságos") beteg? Az ellátás logikáját valóban felválthat-ja-e az adásvétel logikája? (Bauer). Az alkotmányos államcél megosztható-e – és ha igen milyen korlátok között – a magánszféra versenypiaci logikája és érdekei alapján?

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V. Mindebből következően, ha konszenzus született arról, hogy szükség is van az ellátó rendszer reformjára, tekintettel kell lenni a biztosítási struktúra eddigi történeti előzményeire és változásaira. Feltétlenül osztjuk azt a szakértői álláspontot, hogy a reform elsődleges célja az életesélyek tekintetében az európai rendszerekhez képesti lemaradás csökkentése. Ugyanakkor válaszra vár továbbra is az a kérdés, hogy az egészségbiztosítási rendszer mellett (párhuzamosan) működtethető-e egy egységes ápolási rendszer, leválasztható-e a rokkant- és balesetbiztosítás, illetve milyen keretek között lenne finanszírozható a szociális ellátások rendszere. Mindehhez szükség van az egészségügyi és a szociális jellegű feladatok fokozatos szétválasztására is. Ennek eredményeként jöhetne létre egy sajátos, funkciók szerint megosztott több biztosítós rendszer.

Az Alkotmánybíróság már több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége. Erre tekintettel az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha mind az egészségbiztosítási, mind pedig a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy a biztosítási és szolidaritási elemeket is magában foglaló rendszer egymáshoz való viszonyát nem változtathatja meg önkényesen, *(26/1993. (IV. 22.) AB-határozat)*, azaz átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Akkor tehát, ha az élethez és emberi méltósághoz való alapjog az egyedüli mércéje a biztosítási rendszer, illetve az egészségügyi és a szociális ellátó rendszer átszervezésének, minden olyan lépés, minden olyan intézmény vállalható, amely e feltételnek megfelel, de semmiféle fiskális, versenypiaci, üzleti érv nem fogadható el, ha a legfontosabb emberi jog, az élethez és emberi méltósághoz való jog mint a demokratikus jogállam legfőbb attribútuma sérül vagy csupán veszélybe kerül. Ebből a nézőpontból úgy látom, a reformok ígérnek, de egyidejűleg nem garantálnak olyan eredményeket, amelyek arányosak volnának az okozott veszteségekkel és kockázatokkal. Következésképpen az egészségbiztosítási rendszer átalakításának módszereit az alkalmasság szempontjából is aggályosnak érzem. A hosszabb időszakra ütemezett, fokozatosan – társadalmi/szakmai konszenzussal – bevezetett reformok akár jelentősebb átalakítást is alkotmányosan lehetővé tennének. Nem szabad elfelejteni, hogy itt nem csak a közép- és időskorúak már megszerzett jogairól, de a jövő generációk alapvető érdekeiről is döntünk. Ne áldozzuk fel az alkotmányos jogokat, az igazságosságot és a szolidaritást mint európai uniós eszméket a reformok oltárán. Ha

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

igaz is, hogy a változtatások ideje itt van, nélkülözhetetlen azok társadalmilag elfogadható, átlátható, összehangolt bevezetése. Nem kétséges az sem, hogy szükségesek új források is egy magasabb színvonalú egészségügyi ellátó rendszer működtetéséhez, ezeknek pedig egyik lehetséges eszköze a biztosítási rendszer megújítása. Ugyancsak elengedhetetlen a betegutak kontrollja, a kiadások szigorú ellenőrzése. De aligha működtethető egy piaci szempontból jónak tűnő ellátó rendszer az együttműködő szerződő partnerek, azaz a biztosítottak nélkül, különösen pedig az ő sérelmükre.

Amint korábbi állásfoglalásaimból, valamint az itt kifejtettekből is következik, minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetetlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért ha az egészségbiztosítási rendszer megváltoztatásának módszerei, és/vagy hátrányos következményei miatt az érintettek kifogásolják a vonatkozó döntéseket, a jogszabályok rendelkezéseit, vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi finanszírozói szervezet/biztosító magatartását, legkésőbb a végrehajtásról szóló tárgyalások során figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alapjogi szempontú kontrolljának gyakorlatára is.

Budapest, 2007. április

Lenkovics Barnabás sk.

Állásfoglalás a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet bezárása ügyében (OBH 2530/2007.)

I. A Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. ügyvezető igazgatója beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, arra kérve a biztost, támogassa az ő, illetve a gyermekgyógyász szakma törekvéseit, hogy a budai régió, valamint vonzáskörzete gyermekellátásában bekövetkezett – a struktúraváltás céljaitól eltérő – ellátási egyenetlenségek, illetve a kórház aktív működése helyreállítása érdekében az egészségügyi kormányzat a Budai Gyermekkórház jelen helyzetét újragondolja.

Figyelemmel a beadvány alapjául szolgált kormányzati intézkedés módjára, várható következményeire, és felismerve annak veszélyét, hogy a gyermek fekvőbeteg-ellátás magas színvonalát is jelentő, nagyhírű intézmény aktív ágyainak megszüntetése milyen előre nem látható következményeket idézhet elő, az országgyűlési biztos szükségesnek látta a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését. Az eljárás során, ugyancsak az intézmény bezárását kifogásoló beadvánnyal fordult hivata-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lunkhoz a Budavári Önkormányzat polgármestere is. A kifogásolt helyzet, illetve események feltárása érdekében megkerestem az egészségügyi minisztert, és felkértem, ismertesse az intézményt érintő kormányzati álláspontot, az átszervezés gazdasági és szakmai okait, továbbá annak várható előnyeit.

II. A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján a következők tények összegezhetők. Az ún. általános kórház gyermekosztályai helyett – a szakma által (el)ismerten – szakosított gyermekkórház(ak)ban lehetséges a korszerű és magas színvonalú ellátás körülményeinek megteremtése. A szakpolitika utóbbi körbe sorolt érvei az elmúlt évtizedekben tették lehetővé több gyerekosztály bezárását (Csepeli Kórház, Dél-pesti Kórház, Szent István Kórház, MÁV Kórház, Péterfy Sándor utcai Kórház, Rókus Kórház, Tiszti Kórház, Újpesti Kórház). Ezt követően szakmai szempontból indokoltan, noha kétségtelenül magas ágyszámmal működött két gyermekklinika és három szakkórház. (Ez utóbbiból nemrégiben két kórházat – Madarász utcai, Heim Pál Kórház vontak össze.) Mindez azonban nem támasztja alá azt a szakmai szempontból nehezen vállalható megoldást, hogy a Szent János Kórház vegye át a budai gyermek fekvőbeteg-ellátás jelentős részét.

A kórház vezetőjének álláspontja szerint a valódi szükségleteket tükröző, racionálisan működő, a pazarlások megszüntetése elvével ellentétes a kórház aktív ágyainak megszüntetését elrendelő döntés. A nemrég épült, korszerű (építészeti nívódíjas) épületben krónikus betegeket kell majd ápolni, míg az aktív ellátást a több mint száz éves János Kórház falai közé rendelték. A szükséges beruházások költsége így nagyságrendekkel haladja meg a Budai Gyermekkórház bezárásával realizálható „megtakarítást".

A tárca területi ellátási kiegyenlítődésre való törekvéseivel kapcsolatos ellentmondások alátámasztására az intézmény vezetője összehasonlító adatokat közölt. Ezek szerint a Szent János Kórházban a „csecsemő- és gyermekellátás, PIC" megnevezéssel 85 ágy a tervezett, az ellátandó terület lakossága 642.221 fő. Ugyancsak e feladat megnevezéssel a Heim Pál Kórházban 235 ágy a keret, 864.980 fő lakosság/terület megoszlásban. A János Kórház 85 ágyára továbbá számot tart még a Svábhegyen megszűnt Fejlődés-neurológiai osztály is. Az integrációba ugyancsak bevont Szent Margit Kórház szülészetének a János Kórházba kerülésével számíthatóan növekedni fog a PIC-feladat, s a maradék 50 ágyon fog osztozni a sebészettel, a Heim Pál Kórházban pedig – a 235 ágyon túl – külön 40 ágy traumatológia és 40 ágy „Belgyógyászat és társszakmák" osztoznak.

További ellentmondás a „feladatkoncentrálás és a legfelkészültebb szak-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

emberek" koncepciója tekintetében, hogy az új beutalási rend szerint – Szent János Kórház, SE Klinika, Heim Pál Kórház – az eddig a Budai Kórházba koncentrált ellátás (a sebészeti és szemészeti fekvőbeteg ellátás kivételével az összes többi szakmában, illetve szubspecialitásban, magasan képzett orvosok, teamek biztosították a gyógyítást) dekoncentráltan szervezett.

Az egészségügyi miniszter – a fentiek ismeretében – utalt arra, hogy a fekvőbeteg-szakellátó rendszer közfinanszírozott kapacitásainak meghatározásánál a törvényalkotók az alkotmányos elveket messzemenőkig figyelembe véve hozták meg döntésüket. Továbbá a törvényi szabályozás célja a hazai fekvőbeteg-szakellátások ésszerűsítése volt, annak érdekében, hogy az ellátó rendszerben biztosítható legyen a különböző ellátási formákhoz, szolgáltatásokhoz való méltányos hozzáférés, továbbá hogy a kialakított koncentrált erőforrás-felhasználás az ellátások minőségének javulását eredményezze, ugyanakkor megfelelő kontrollt valósítson meg a közfinanszírozott fekvőbeteg szakellátási kapacitások alakulásában.

A tárca vezetője szerint a legdrágább kórházi ellátás helyett a betegek körülbelül 20%-ának befejezett ellátást lehetett volna nyújtani a költséghatékonyabb járóbeteg-ellátásban is. Álláspontja szerint ez különösen igaz volt az általános gyermekgyógyászati ellátásra. A gyermek szakkórházak átlagos ágykihasználtsága a 2006. finanszírozási évben 60,7%, a 2007. finanszírozási év I. félévében 50,3% volt. A struktúraátalakítás során azonban átlagosan csak 26%-os volt a csecsemő- és gyermekgyógyászat szakmacsoport aktív kapacitásának csökkentése.

A Budai Gyermekkórház működésével kapcsolatos eseménytörténetet is ismertette a miniszter. Eszerint az általános gyermekgyógyászati ellátás a Budai Gyermekkórházból a súlyponti Szent János Kórházba került át. A döntés – többek között – a Főváros fekvőbeteg-ellátásáért felelős Fővárosi Önkormányzat képviselőivel lefolytatott egyeztetést követően született meg. A gyermekellátás szakmai elemzése – mint minden más szakma esetében – megtörtént, a gyermek betegellátás koncentrálására szakmai okok miatt és szakmailag megalapozottan került sor. Konkrét, előző évi számadatok segítségével a miniszter kiemelte a következőket:

1. a 2006-os finanszírozási évben 4720 fekvőbeteg finanszírozási esetet láttak el a Budai Gyermekkórházban;

2. 1998 finanszírozási eset kezelésére az általános gyermekgyógyászaton, 1333 finanszírozási eset kezelésére a fül-orr-gégészeten, 971 finanszírozási eset ellátására az ortopédián, 418 finanszírozási eset kezelésére a gyermek- és ifjúsági pszichiátrián került sor;

3. a 2006-os finanszírozási évben a homogén betegcsoport (a további-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

akban: HBCS) összetételt tekintve 111 HBCS-be kerültek besorolásra az ellátott esetek, ebből mindösszesen 9 HBCS volt az, ahol az ellátott esetek elérték vagy meghaladták az évi 100 esetet. 50 HBCS esetében az évi 20 esetet sem érték el. A HBCS listán elsőként foglalt helyet a szájpadmandula- és orrmandula-eltávolítás, összesen 772 esetben, ami a fül-orr-gégészeti műtéti tevékenységek 94,6 %-át tette ki. A fül-orr-gégészeten kezelteknél azonban az esetek közel 40%-ában nem történt műtéti beavatkozás;

4. a gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás a szakma szűk mezsgyéjét ölelte fel: gyermekkori mentális rendellenességek és 11 esetben depresszió volt a diagnózis, nem kerültek ellátásra súlyos pszichotikus esetek;

5. a 2006-os finanszírozási évben az ortopédián 971 finanszírozási esetszámból összesen 99 esetben (10,2 %) történt műtéti beavatkozás, ebből 14 kissebészeti beavatkozás volt. Végül megállapította, hogy az általános gyermekgyógyászaton a felső és alsó légúti fertőzések tették ki az ellátott esetek zömét. Az egy esetre jutó ápolási nap és az esetösszetétel súlyosságára jellemző úgynevezett Case-mix index is alacsonyabb volt a gyermekkórházak átlagánál.

Megemlítette a tárcavezető, hogy a Budai Gyermekkórház profiljára tekintettel, több szakágban az átalakítást megelőzően sem tudott ellátást nyújtani (például gyermeksebészet, gyermekszemészet, gyermekgasztroenterológia, csecsemő- és gyermekkardiológia), de a kifejezetten gyermekspecialitás nyújtását megkövetelő, a kórházban jelenlévő szakmákban sem volt teljes az ellátás spektruma.

A miniszter azt is hangsúlyozta, a gyermekgyógyászati ellátások biztonságát szolgálja, hogy a szolgáltatóknak – a jelenlegi kormányrendeleti szintű szabályozás értelmében – az intézményekre leosztott teljesítményvolumen-korlátnál (a továbbiakban: TVK) az összes teljesítményvolumenen belül az onkológiai, a kardiológiai, a traumatológiai és a csecsemő- és gyermekgyógyászati ellátásra érvényes teljesítményvolument elkülönítetten kell kezelniük. Amennyiben az elkülönített teljesítményvolumen nem elégséges a felmerülő szükségletek kielégítésére, akkor a felmerülő többletigényt az összes teljesítményvolumenen belül nem nevesített volumen terhére biztosítani kell, ennek megfelelően pedig a gyermekgyógyászati ellátások többletigénye is kielégíthető.

Tájékoztatásában külön kiemelte, hogy a tárca továbbra is folyamatos ellenőrzés alatt tartja az ellátások finanszírozását. A struktúraváltást követő három hónap teljesítéseinek feldolgozása után az Egészségügyi Minisztérium szakemberei áttekintik, hogy az intézmények TVK-kihasználtsága miképpen alakul. A kihasználatlan TVK-kat át fogja irányítani azokhoz az in-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tézetekhez, amelyeknek a vizsgált betegforgalom alapján szükségük van TVK-emelésre. A minisztérium felméréssel igazolja, hogy a budai gyermekek fekvőbeteg-kezelését továbbra is magas színvonalon működő intézmények nyújtják, melyek felkészültek a speciális kezelések mellett az intenzív ellátásra is, ami garantálja a lehető legbiztonságosabb gyógyítást a gyermekkorú betegnek.

A Budai Gyermekkórház igazgatója szerint azonban eleve ellentmondásos az aktív ágyak megszüntetésének fenti indokolása, illetve az egyes adatokból levont következtetés, amely semmiképpen nem alapozhatta volna meg a már ismertetett intézkedéseket. Az az állítás például, hogy a 111 homogén betegcsoportban (HBCS) történt besorolásból mindössze 9 HBCS haladta meg az ellátás az évi 100 esetet – ellentétben a tárca következtetéseivel, hogy ti. szűk az ellátó kapacitás –, azt is jelenti, hogy a kórház viszonylag kis méretéhez képest is a gyermekkori betegségek széles spektrumát képes ellátni, illetve nagyszámú szubspecialitás ellátására potencírozó szakember gárda kis esetszámú, speciálisabb kórképben is hatékony.

Az ortopédiai osztályt ért kritika az igazgató szerint ugyancsak megalapozatlan, hiszen a főváros többi gyermekortopédiai osztályával történt munkamegosztás eredményeként ehelyütt csak konzervatív ellátás történt. Ezzel függött össze a miniszter januári ágyszám-javaslatának támogatása (80 aktív, 40 rehabilitációs ágy) is, vagyis lehetőség nyílt volna egy mozgásszervi rehabilitációs osztály kialakítására.

Az igazgató által tévesként értékelt miniszteri érvek sorába tartozik a hiányos szakági felkészültséggel és ellátási hiátusokkal összefüggő megállapítás is. A gyermeksebészetet leszámítva a többi szakma (szemészet, sebészet, gasztroenterológia) vonatkozásában több szakvizsgával rendelkező, esetenként tudományos fokozatot is elért munkatársak látták el az érintett betegségben szenvedő gyermekeket a járóbeteg-szakrendelésen, és az azzal szoros együttműködésben tevékenykedő csecsemő- és gyermekosztályon, vagyis a belgyógyászati ellátás mátrix jelleggel működött itt. Így tehát az a tény, hogy egyes szakmákban nem volt teljes az ellátás spektruma, két okkal magyarázható. Egyfelől a rendszerváltást megelőzően született politikai döntéssel, amely a sebészeti intenzív ellátást a Szent János Kórházba rendelte, és amely döntést évek óta kérte felülvizsgáltatni a Budai Kórház vezetősége – mindhiába. Másfelől viszont, területi ellátási kötelezettségű gyermekkórházként, szakmapolitikailag sem indokolt, hogy minden szubspecialitásban teljes spektrumú ellátás történjen, hiszen az a regionális központok, illetve az egyetemi klinikák feladata.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III. Az egészségügyben zajló struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, amely túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, és amely indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tevékenységének kezdete óta, kiemelt figyelemmel kísérte az egészségügy problémáit, az egészségügyi intézmények működését, a betegek jogai érvényesülését. Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás- és finanszírozási korlátok, legalábbis rövid távon, tovább ronthatják a fekvőbeteg-ellátó intézetek helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórház-átalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe az egyes specifikumokat, úgymint a gyermekek vagy például a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit. Az is ismert, hogy a budai oldal kiemelt övezeteiben található egészségügyi intézmények (Budai Gyermekkórház, Szabadsághegyi Gyermekkórház, OPNI) bezárása, majd az ingatlanok értékesítésének terve 1995-96 óta napirenden van, azonban mind ez idáig nem volt sem megfelelő alkalom, sem kellő politikai akarat annak megvalósításhoz.

Az egészségügyi ellátás – itt különösen a gyermekellátás – zökkenőmentességével összefüggésben nem is elsősorban a helyszín (ti. épület) megváltoztatása a leginkább neuralgikus kérdés, mert ha csupán „székhelyáthelyezésről" lenne szó, akkor a szakmai műhelymunka, a kutatások, az évtizedes sikeres gyógyító munka, a gyors – és kellően előkészített – átköltözést követően ismét egy helyen működhetne tovább. Azonban nem ez tapasztalható. Az utóbbi időben folyó háttér-tárgyalások során többször módosult a korábbi „koncepció". Önmagában ez ugyancsak nem lenne aggályos, ha gyors és kellően előkészített áttelepítésről adna hírt a gyermekgyógyász szakma. Ezzel szemben jelenleg az intézet vezetőinek sincs elegendő információjuk arról, hogy a megmaradó rehabilitációs ágyak (osztályok) pontosan hová, milyen körülmények közé és – leginkább – miért oda kerülnek.

Az is tényként rögzíthető, hogy az Egészségügyi Minisztérium által kiadott első átalakítási tervezetben (2007. január) jelentős ágyszámcsökkentés szerepelt, amely azonban az intézmény teljes aktív szerepének megszüntetési tervét nem tartalmazta. A megszüntetés lehetőségét a Regionális Egészségügyi Tanács (RET) ajánlása fogalmazta meg, amely javaslatot az arra hatáskörrel rendelkező szakminiszter minden további nél-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kül elfogadott. Az Egészségügyi Minisztérium ezzel kapcsolatos eljárása azonban nemcsak a betegeket (betegjogokat) érintette, hanem a kórház szakembereit, az orvosokat és a szakdolgozókat egyaránt.

A Budai Gyermekkórházban sikerrel folytatott, magas színvonalú ellátás a jelenleg súlyponti Szent János Kórház, illetve a Heim Pál Gyermekkórház közötti megoszlása, az ismert zsúfolt és elégtelen személyi és tárgyi feltételek melletti folytatása aligha magyarázható. Ebből következően nehezen látható be, hogy a teljes budai régió, valamint vonzáskörzete – még ha részleges is – gyermekgyógyászati ellátását milyen szakmai megfontolások mellett volt szükséges egy arra minden jel szerint felkészületlen és felkészítetlen ellátó helyre koncentrálni, utalva az alkotmányos alapértékekre és az Alkotmánybíróság 56/1995. (IX. 15.) AB-határozatában rögzített „a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képessége" jelen helyzetre nehezen vonatkoztatható hivatkozására.

Az Alkotmánybíróság – idestova tíz éve – állapította meg, hogy e tekintetben az állam ellátási kötelezettsége a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességétől függ, egyúttal azt is leszögezte, hogy a 70/D. § érvényesülésének nincs alkotmányos mércéje, csak a kritikus szélsőségre – például teljes ellátatlanság esetére – állapíthatja meg a szükséges minimumot. „A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg." [56/1995. (IX. 15.) AB-határozat, 54/1996. (XI. 30.) AB-határozat, 37/2000. (X. 31.) AB-határozat.]

Azzal együtt, hogy ismert az egészségügyi reform halaszthatatlansága, hogy elfogadott tény az államháztartást terhelő ágazati pénzügyi anomáliák felszámolásának szükségessége, valamint a „legkorszerűbb terápia minél kevesebb pénzből" elv kivitelezhetetlensége, a jelenlegi helyzet nem csupán alapjogi, hanem pénzügyi, szervezéselméleti, és orvos-szakmai szempontból sem védhető. A gyermekek különleges helyzetéből fakadó intézményes védelmi rendszeren ütött rést a finanszírozási gondok megoldását célul tűző, új egész-ségügyi rendszer.

A közszolgáltatások közül az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben is alapvető követelmény, hogy az a jog által meghatározott működési rendben, kiszámítható módon működjön. A jogbiztonság alkotmányos elve azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse az egyes jogviszonyok stabilitásának biztosítékait. Ezért alkotmá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az eljárás során nyert információk, a rendelkezésemre bocsátott adatok és megismert tények alapján, alapjogi szempontból, a beteg gyermekek és az egészségügyi dolgozók tekintetében egyaránt aggályosnak tartom a kialakult helyzetet. Ezért – álláspontom szerint – alkotmányosan sem rövid, sem hosszú távon nem indokolható, hogy a valóban minőségi ellátás helyett a struktúraváltás minősíthetetlen és szakmai szempontból vállalhatatlan egészségügyi ellátási körülményeket teremtsen, még ha ez a Kormány tervei szerint átmeneti jellegű is. Ugyanakkor elengedhetetlen, hogy az egészségügyi kormányzat valamennyi, az egészségügyi ellátórendszer egyes területein tervezett változtatás alkalmával legyen különös tekintettel az Alkotmányban garantált, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog mind teljesebb érvényesülésére. Ugyancsak a tárca feladata, hogy a struktúraváltás egyes lépéseinek összehangolásakor a szükségesség-arányosság alapvető alkotmányos szempontjai figyelembevételével tervezze intézkedéseit, és tegye meg javaslatait.

Mindebből következően, álláspontom szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. működése, korszerű elvei és igazolt gyógyító sikerei, hosszú távú szakmai programja, valamint nagyértékű beruházásai ellenére, a kórház-átalakítás szakpolitikai koncepciója alapján aktív működésében megszüntették.

Az egészségügyi miniszter kérdésre sem tárta fel intézkedései valódi szakmai, és/vagy gazdasági okait, megmagyarázva, miért indokolt és célszerű, hogy a főváros budai régiója (I., II., III., XI., XII., XXII. kerületei) és vonzáskörzete beteg gyermekei – a megújított beutalási és ügyeleti rendszer alapján – öt másik fővárosi kórházban kaphatnak csak a különböző szakmákban ellátást.

IV. Tekintettel a sérelmezett intézkedés jogi, társadalmi, szociológiai következményei szülte halaszthatatlan korrekciós igényre, felkérem az egész-ségügyi minisztert, hogy a kifogásolt betegellátási helyzettel érintett intézmények, valamint a gyermekgyógyász szakma képviselőinek bevonásával ismét kezdeményezzen egyeztetést, és alapjogi aspektusú elemzésem következtetéseit is figyelembe véve fontolja meg a korszerűen felújított és kifogástalanul működő, minden európai és hazai minőségi követelményt és emberi igényt kielégítő Budai Gyermekkórház további aktív ellátó szerepének helyreállítását.

Egyidejűleg felkérem a Magyar Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát, hogy – a Fővárosi Önkormányzat egészségügyért felelős főpolgármester-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

helyettesével egyeztetve – tekintse át a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. aktív ágyainak megszüntetése kapcsán a főváros gyermek fekvőbeteg-ellátó intézményeinek kapacitás helyzetét.

Budapest, 2007. szeptember 6.

Dr. Péterfalvi Attila s.k.

Állásfoglalás a tervezett otthon szüléssel kapcsolatban (OBH 4570/ 2007.)

Mint országgyűlési biztos a sajtó híradásaiból értesültem arról, hogy 2007. év szeptemberében egy fővárosi születésházban komplikációmentesen indult szülés során, annak természetes folyamatában később beállott veszélyhelyzet miatt – már a kórházba szállítást követően – a csecsemő meghalt.

Figyelemmel a már hosszabb ideje a civil társadalom egy része és a szakma között vitára okot adó tervezett otthon szülés intézményének igényére, a szülész-nőgyógyász szakma egyes képviselőinek helyzetértékelésére, felismerve annak jelentőségét, hogy mind nagyobb számú igény esetén az egészségpolitika és a szakma konszenzusa – a fejlettebb államok gyakorlatát is szem előtt tartva – szükségszerű, a kellően megalapozott jogszabályi háttér mielőbbi megalkotása érdekében szükségesnek látom az adott helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, és minderről a nyilvánosság tájékoztatását.

Ad 1. Nemzetközi egyezmények sora, valamint általában az emberi jogok nemzetközi dokumentumai kötelezik az aláíró államokat a bennük foglalt alapvető jogok tiszteletben tartására. Az Európai Unió Alkotmányos Szerződése Alapjogi Chartájának (2004) II-54. cikke kifejezetten deklarálja a joggal való visszaélés tilalmát az alapjogok tekintetében. Eszerint: „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul." Ezen abszolút jogok: minden embernek az élethez, emberi méltósághoz, az egészséghez és a személyi integritáshoz való joga.

Ad 2. Az állam objektív intézményvédelmi kötelessége, egyúttal legfontosabb feladata, hogy garantálja minden ember számára *az élethez, emberi méltósághoz való alkotmányos jogot,* összhangban e jog korlátozhatatlanságával (Alkotmány (8. § (1) bekezdés). Az objektív kötelezettség az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme tekintetében az ún. szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merülhet ki azonban abban, hogy tartózkodni kell azok megsértésétől, hanem az államnak gondoskodnia kell e jogok érvényesüléséhez szükséges feltételek megteremtéséről. Az emberek személyes szabad-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságuk és igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat, az államnak azonban garanciákat kell biztosítani ahhoz, hogy az alanyi alapjogok valóban érvényesülhessenek, valamint a mindezzel kapcsolatban keletkező élethelyzeteket, illetve az alapjogok által artikulált értékeket önmagukban is, de valamennyi alapjoggal összhangban kezelje. Az élethez való jog alkotmányos védelme tehát olyan objektív kötelezettség, mely általában is, de létfeltételeiben is védi az emberi életet. *(64/1991. (XII. 17.) AB-határozat, ABH 1991. 300–301. o.)*

Ad 3. A Magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatából következően meghatározható az emberi jogok egyértelmű hierarchiájának vonulata. Mindezt az emberi jogok sajátos jellemzői figyelembevételével, és nem az Alkotmány értékrendjéből kísérli meg rugalmasan, de következetesen érvényesíteni. Ebből következően az élethez, emberi méltósághoz való jogot olyan prioritásként, az alapjogok rendszerének fundamentumaként nevezte meg, mely minden más, a „személyhez fűződő" jog eredőjeként értékelhető. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog „anyajog", azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében […]."

Az emberi méltósághoz való jog – egyebek mellett – „azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat […]". *(23/1990. [X. 31.] AB-határozat párhuzamos indoklása.)* E tekintetben tehát az *önrendelkezés joga* mint alkotmányos alapjog is védelmet élvez.

Ad 4. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem engedheti meg alkotmányosan, indok nélkül az általa államcélként deklarált egészséghez való jog érvényesülését szolgáló intézményrendszer mellőzését, noha ugyancsak figyelemmel kell lennie az önrendelkezés különös jelentőségű XXI. századi paradigmáira. Ugyanakkor egy alapjog szükséges és arányos korlátozása esetén – a korlátozó törvényre is kiterjedően – a jogállam működésének elengedhetetlen feltétele a törvények tiszteletben tartása mind az állam szervei, mind az állam polgárai részéről. Az állam objektív kötelezettsége és a magánemberek alapjogi érdeke közötti konfliktus feloldásának pedig szakmai szempontból megalapozott, világos, egyértelmű és legitim normák a stabil biztosítékai, ami egyúttal a *jogbiztonság* követelményének alapja.

Ad 5. Figyelemmel arra, hogy az élethez, egészséghez való jog, az ön-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rendelkezés joga olyan alapvető jogok, melyek lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja, e körben vizsgálható a szülés eseményének biztonságos folyamatát lehetővé tevő intézmény- és normarendszer. Jelenleg sem a nemzetközi, sem a hazai jogszabályok között nincs olyan rendelkezés, ami alapján a tervezett otthon szülés tiltott, de legalábbis korlátozott volna. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a várandós asszony abbéli szándéka, illetve döntése, hogy gyermekét valamely egészségügyi intézményben vagy otthon óhajtja megszülni, a fentebb már kifejtettek szerint olyan személyes (szubjektív) alanyi alapjogi kérdés, mely ugyancsak az állam objektív intézményvédelmi feladataként értelmezhető. *(Az otthon szüléssel egy tekintet alá esik az ún. születésházban történő szülés.)* Azaz, elengedhetetlenné vált, hogy az állam – a szülő nő és gyermeke életének védelméről – jogalkotással és egyéb szervezési intézkedésekkel (például a szakmai protokoll megalkotásával) gondoskodjon.

Ad 6. Mindebből következően, figyelemmel a tervezett otthon szülés lehetőségét mind ez idáig nem támogató orvos-szakmai érvekre, ugyanakkor szem előtt tartva a tervezett otthon szülés általános életvédelmi aspektusait, valamint a nemzetközi gyakorlatot, szükségesnek látom valamennyi, a tárgykörben korábban már kifejtett szakmai és jogi érv újólag történő megvitatását. *(Ezek között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese OBH 1773/2003. sz. Jelentése, valamint az arra adott és a jogalkotásra felhívó ajánlást lényegében elutasító miniszteri válasz; a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium 2002. január 18-án kiadott állásfoglalása.)* Annak érdekében, hogy a jövőben elkerülhető legyen bármely jogellenes gyakorlat, valamint a várhatóan nem kockázatmentes szülés egészségügyi intézményen kívüli levezetése – összefüggésben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal –, ezúttal nélkülözhetetlen a keretszabályok mielőbbi megalkotása.

Ad 7. Figyelemmel tehát az állam intézményes életvédelmi kötelezettségére, a jogalkotási kényszerhelyzet tagadhatatlanságára, felhívom minden érintett – így a jogalkotó és különösen a szakma képviselőinek – figyelmét, hogy a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira figyelemmel fokozott tapintattal és felelősséggel értékeljék a szakma szabályai és az alapjogok összefüggéseit, és alkossák meg a tervezett otthon szülés biztonságos körülményeinek jogi és etikai feltételrendszerét, továbbá szakmaiminimum-követelményeit.

Budapest, 2007. október

Dr. Szabó Máté sk.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.26.4.
Levelezés

Ügyszám: OBH 4027/2006.
Hiv.szám: IRM/AJFO/2007/356/2.

Dr. Petrétei József miniszter úr

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium

Budapest
Kossuth Lajos tér 4.
1055

Tisztelt Miniszter Úr!

Az OBH 4027/2006. számú ügyben készült jelentésemben megfogalmazott ajánlással összefüggésben készült fenti hivatkozási számú levelét köszönettel kézhez kaptam.

A levelében kifejtettekkel összefüggésben a következőkre szeretném felhívni a figyelmét.

Mindenekelőtt szeretném leszögezni, hogy egy jogszerűen elrendelt bírósági végrehajtási eljárásban jogszerűen alkalmazott kényszerintézkedések nem okoznak alkotmányos visszásságot. A levelének ezen kitételével teljes mértékben egyetértek.

Mindazonáltal attól tartok, hogy a jelentésemben foglaltakat és ajánlásomat – amelyekkel a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (a továbbiakban: Kamara) teljes mértékben egyetértett – tőlem eltérően értelmezte. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 7. §-ában előírja a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását. Ez a Vht. teljes egészére érvényes alapelv. Ennek megfelelő sorrendben kerülhet sor a különböző végrehajtási cselekményekre (munkabérből letiltás, ingóvégrehajtás, ingatlan-végrehajtás). Amennyiben valaki az adós ingatlanára nézve bír zálogjoggal, és más, tehát nem a zálogjogosult indít végrehajtási eljárást, akkor a zálogjogosult kielégítési elsősége csak akkor lesz „érintett”, ha a végrehajtás már az adós ingatlanára folyik, azaz az árverési értékesítés a becsérték megállapításával és közlésével megkezdődik, nem pedig akkor, amikor az eljárás kezdetén a végrehajtási jogot bejegyzik az adós ingatlanára. A Vht. szerint ugyanis az eljárás megindulásakor, ha a végrehajtó az adós tulajdonában álló ingatlan létezését deríti fel, minden

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetben végrehajtási jogot jegyeztet be arra, s ezzel az ingatlant lefoglalja (Vht. 138. §), de az ingatlan értékesítésére csak akkor kerülhet sor, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. §). Tehát a jelzálogjog jogosultjának érdekei csak ebben az esetben sérülnek, azaz akkor, amikor az ingatlan értékesítésére sor kerül. Mivel ennek első lépése a becsérték megállapítása és közlése, célszerű lenne csak ekkor lehetővé tenni a zálogjogosult bekapcsolódását. Semmiféle késedelem nem érné a zálogjogosultat, hiszen nem ő indította az alapeljárást, nem vele szemben áll fenn lejárt és ki nem egyenlített tartozás. Amennyiben felé tartozik ily módon az adós, akkor külön eljárást indít a zálogjogosult, és annak keretében érvényesíti jogait. A zálogjognak egyébként is biztosítéki és ennek megfelelően kielégítési elsőséget biztosító szerepe van, nem az a cél, hogy már a más által indított alapvégrehajtásban a zálogjogosult érvényesítse követelését. Csak ha a dologi biztosíték (ingatlan) veszélybe kerül, van jogalapja annak, hogy a zálogjogosult bekapcsolódjon és érdekeit, jogait érvényesítse. A behajtott összeg felosztásakor a zálogjogosult elsősége biztosított, és az is maradna (Vht. 165. §-tól 171. §-ig).

Amennyiben a bíróság engedélyezte a zálogjogosult bekapcsolódását, akkor a zálogjogosult a végrehajtást kérő helyzetébe kerül a Vht. 114/A. § (10) bekezdése alapján. A Vht. nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy a zálogjogosult bekapcsolódásával indult végrehajtási eljárás megszűnik az alapvégrehajtás megszűnésével. Erre nézve az 1/2002. (I. 16.) IM-rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről tartalmaz, 33. §-ának i) pontjában annyit, „hogy befejezett a végrehajtási ügy (érdemi befejezés), ha a zálogjogosult bekapcsolódásának alapjául szolgáló végrehajtási ügy megszűnt, és a zálogjogosultnak a bekapcsolódással kapcsolatos költségei az annak alapján indult végrehajtási ügyben megtérültek”.

Ez a következők miatt aggályos: egyrészt ennél részletesebb és a Vht-ba illesztett szabályozásra lenne szükség, mert ez az IM-rendelet csak ügyviteli részletszabályokat tartalmaz(hatna), itt pedig érdemi és az állampolgárok jogait érintő szabályozásról van szó. Ráadásul jogalkotási szempontból is hiba, hogy nem a Vht. szabályozza ezt a kérdést, hanem csak az IM-rendelet utal rá egy ügyviteli szabályban (befejezett ügynek tekintendő ügyek meghatározása). Másrészt: a zálogjogosult költségeinek megtérítése önmagában is nagy összeg lehet, és teljesen felesleges a bekapcsolódás az ingatlan lefoglalásakor, hiszen az ingatlan mint a zálogjog tárgya nincs még „veszélyben”, a bekapcsolódás viszont költséget generál, akkor is, ha az alapvégrehajtás megszűnik. Hangsúlyozom: nem a zálogjogosult felé nem teljesít eredetileg

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az adós, hanem az alapvégrehajtás jogosultja felé. A zálogjog kielégítési alapja, az ingatlan pedig csak akkor van veszélyben, ha már árverési értékesítésre kerül sor, így elég, ha ekkor kapcsolódik be a zálogjogosult, ez érdemi késedelmet, érdeksérelmet senkinek nem okoz, ugyanakkor elkerülhető a végrehajtási eljárások felesleges szaporítása, bonyolítása, a költségek felesleges növelése is.

A bekapcsolódás bírósági engedélyezését követően a zálogjogosult végrehajtást kérőként szerepel, a végrehajtást kérő jogai illetik meg, semmi nem korlátozza, hogy a zálogjoggal biztosított követelését teljes mértékben behajtsa a zálogtárgyból akkor is, ha felé lejárt tartozása nem is állt fenn eredetileg az adósnak. Tekintettel arra, hogy az adós legfőbb vagyontárgya általában az ingatlantulajdona, így jelentős sérelemként értékelhető az az eset, amikor a zálogjogosult felé nem áll fenn lejárt tartozása az adósnak, mégis egy másik eljárásban, már annak elején, az ingatlan lefoglalásakor bekapcsolódik a zálogjogosult mint végrehajtást kérő. Hangsúlyozom: annak ellenére történik ez, hogy az adósnak lejárt és ki nem egyenlített követelése nem áll fenn a zálogjogosult felé. A zálogjogosult vonatkozásában tény, hogy ha felé nem áll fenn lejárt tartozása az adósnak (adott esetben például a lakáshitel részleteit megfelelően törleszti az adós), akkor egészen addig nincs veszélyben kielégítési elsőbbsége, amíg az adós tulajdonában álló zálogjoggal terhelt ingatlan értékesítésére nem kerül sor az alapvégrehajtásban, ez pedig a becsérték megállapításával és közlésével veszi kezdetét, tehát ekkor kellene csak megadni a lehetőséget a zálogjogosultnak, hogy bekapcsolódjon a végrehajtásba.

Ha az alapvégrehajtásban érvényesített tartozás összege jelentős, rövid idő alatt sor kerülhet arra, hogy az adós tulajdonában álló ingatlan értékesítésre kerül, így semmiféle időhúzást nem okozna az ajánlásban megfogalmazott módosítás. Ekkor a zálogjogosult bekapcsolódhat, mivel a dologi biztosíték, amelyet az adóssal fennálló külön jogviszonyában kikötött, „veszélybe” kerül, bekapcsolódásával azonban ez kiküszöbölődik. Egyébként az alapvégrehajtásban is követni kell az arányosság és fokozatosság alapelvét, így előbb munkabérből, ezzel egy sor alá eső juttatásokból, majd ingóságból, s csak ezt követően az ingatlanból kell végrehajtani a tartozást, ha nem jelentős összegről van szó.

A becsértékkel együtt megkaphatná az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás e tekintetben változatlan maradhatna. (Megjegyzem: jelenleg a végrehajtási joggal egy időben történő értesítés

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetén is nyolc munkanap áll rendelkezésére a zálogjogosultnak, hogy bekapcsolódás iránti kérelmét előterjessze.)

Ismételten felhívom Miniszter Úr szíves figyelmét arra, hogy a jelentésben foglalt gondolatokkal a Kamara is egyetértett, sőt a Kamara is azt javasolta, hogy a becsérték közlésével egyidejűleg kapcsolódhasson be a zálogjogosult a végrehajtási eljárásba. Ennek megfelelően fogalmaztam meg az ajánlásomat, így a levelében említett gyakorlati vizsgálat ebből a szempontból nem indokolt, mivel az eljáró önálló bírósági végrehajtókat tömörítő Kamara nyilván tisztában volt a gyakorlat tapasztalataival, amikor támogatásáról biztosított, egyetértve a megállapításaimmal.

Összefoglalva: úgy vélem, hogy az ajánlásomban megfogalmazott jogszabály-módosítási javaslat indokolt, csak ezzel biztosítható az arányosság és fokozatosság alapelvének megfelelő, így alkotmányos végrehajtás. A módosítás – véleményem szerint – a hatékonyságot is javítaná, ugyanakkor sem az alapvégrehajtásban végrehajtást kérő, sem a zálogjogosult, sem az adós, sem az eljáró önálló bírósági végrehajtó vagy a foganatosító bíróság érdekeit nem sértené. Mindezek miatt ajánlásomat fenntartom.

Együttműködését köszönöm, arra a továbbiakban is számítok.

Budapest, 2007. április

Lenkovics Barnabás sk.

Ügyszám: Gy 373/2007.

Dr. Gaudi-Nagy Tamás
ügyvezető úrnak

Nemzeti Jogvédő Alapítvány

Tisztelt Ügyvéd Úr!

Örömmel tájékoztatom, hogy a 2006. szeptemberi-októberi eseményekben tanúsított rendőri fellépésekből eredő, az érintettek által jogosnak vélt állampolgári kárigények mielőbbi befejezése érdekében az Országos Rendőr-főkapitányság érintett szervei (BRFK és REBISZ) és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt személyek közötti megegyezések eléréséhez felajánlott közvetítői segítségemet tábornok úr elfogadta és támogatja.

Az Országos Rendőr-főkapitányság is egyetért azzal, hogy a probléma peren kívüli megállapodások kötésével kezelhető a leghatékonyabban. En-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nek érdekében tábornok úr egyeztetések megkezdését javasolta. Tekintettel azonban arra, hogy a szóban forgó rendőri fellépésekben az Országos Rendőr-főkapitányság közvetlenül nem vett részt, a szakmai irányítása alá tartozó, de önállóan gazdálkodó és önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervei nevében pedig – melyeknek hivatásos állományú tagjai vettek részt a 2006. évi őszi eseményekben – kötelezettséget nem vállalhat, és kötelezettség vállalásra sem utasíthatja őket, az ő szerepe is csak a közvetítésre, az egyezségek létrejöttének elősegítésére korlátozódik.

Tábornok úr tájékoztatott arról is, hogy célszerűnek tartaná, ha első lépésként a Nemzeti Jogvédő Alapítvány írásban – ügyenként külön-külön, a konkrét bizonyítékok megjelölésével – előterjesztené az egyezségkötések alapjául szolgáló kárigényeket, és az egyezségkötés előkészítését szolgáló személyes megbeszélésre az igények kölcsönös áttanulmányozását, megismerését követően kerülne sor. Az egyeztetések elősegítése érdekében tábornok úr

koordinátori feladatokkal bízta meg

• az Országos Rendőr-főkapitányság részéről: dr. Mándi Éva jogtanácsos asszonyt (tel.: 443-5648),

• REBISZ részéről: dr. Szabó Mariann jogtanácsos, mb. főosztályvezető asszonyt (tel.: 432-7305),

• BRFK részéről: dr. Varga Róbert r. alezredes, általános jogi csoportvezető urat (tel.: 443-5270).

Tisztelt Ügyvéd Úr!

Javaslom, hogy a peren kívüli megállapodások, illetve az előzőekben hivatkozott egyeztetések mielőbbi megkezdése érdekében Alapítványuk vegye fel a kapcsolatot a rendőri szervek koordinátori feladatokkal megbízott munkatársaival.

Bízom abban, hogy a probléma megoldásában vállalt közreműködésem hozzájárul a kártérítésre jogosult állampolgárok szóban forgó kárigénye soron kívüli lezárásához.

Budapest, 2007. december

Dr. Szabó Máté

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ügyszám: OBH 5219/2007.

Jolsvai András
vezető szerkesztő

168 Óra Szerkesztősége

Tisztelt Vezető Szerkesztő Úr!

Hivatalomhoz előterjesztett beadványában Budapest egyik terén 2007. november 17-én zajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkáját végző újságírók jelenlétével, igazoltatásával, két újságíró rendőrségre való előállításával kapcsolatban kérte állásfoglalásomat.

1. Engedje meg, hogy mindenekelőtt röviden összefoglaljam a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatán alapuló – jogi álláspontot.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át. Az Alkotmánybíróság e szabadságjognak kitüntetett szerepet biztosított az alapjogok között, „megemelte" a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét. A véleménynyilvánítási szabadság az alkotmánybírósági határozatok szerint a kommunikációs alapjogok anyajogaként fogható fel.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB-határozatában tette fel azt a – valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos – kérdést, hogy azokat lehet-e, ha igen, milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk (összeütközésük) esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

A hivatkozott AB-határozat szerint „... a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs" alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. ... A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mind-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

annyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. … Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága, és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. …"

Alapjog elsősorban tehát azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek – ezt szükségessé teszi.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokra tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. …

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából."

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A témával kapcsolatban említésre méltó a magyar gyülekezési törvény tárgyában (Bukta és társai v. Magyarország, 25691/04. sz.) 2007. július 17-én a strasbourg-i Európai Emberi Jogok Bírósága által hozott ítélet.

A strasbourg-i bíróság a Bukta és társai kontra Magyarország-ügyben azért marasztalta el a magyar államot, mert a rendőrség 2002 decemberében feloszlatta a Kempinski szálloda előtt demonstrálók be nem jelentett, spontán gyülekezését. A Bukta-ügy felperesei a magyar bíróságok előtt nem voltak sikeresek. Érvelésük szerint objektív okok miatt nem tudtak eleget tenni a gyülekezési törvény által előírt háromnapos előzetes bejelentési kötelezettségüknek, hiszen előző este derült ki, hogy Magyarország miniszterelnöke el kíván menni a román miniszterelnök Románia nemzeti ünnepén, december 1-jén tartandó fogadására. A magyar bíróságok ezt a körülményt nem vették figyelembe, a felperesek felülvizsgálati kérelmét a Legfelsőbb Bíróság – formai okokra hivatkozva – elutasította.

Ezt követően 2004. április 13-án a felperesek Strasbourg-hoz fordultak. Annak megállapítását kérték a bíróságtól, hogy a spontán tüntetés rendőrség által történt feloszlatása az Emberi Jogok Európai Egyezménye véleménynyilvánítási szabadságot védő és a gyülekezés szabadságát biztosító cikkeibe ütközik. A bíróság helyt adott a felperesek kérelmének, megállapította, hogy a tüntetés feloszlatása az egyezmény 11. cikkébe ütközött. A véleménynyilvánítás sérelméről nem döntött a bíróság. A bíróság a jogsértés megállapításán felül nem ítélt meg kártérítést, a magyar államot kétezer euró perköltség kifizetésére kötelezte.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénynyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989 októberében – éppen a pluralizmus példájaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.

Az ún. kommunikációs jogok – köztük a véleményszabadság joga mellett a sajtószabadság, a gyülekezési szabadság, valamint a véleményalkotást

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lehetővé tevő tájékozódás, információszerzés joga – tehát a demokratikus társadalom alapértékei, a demokrácia legfontosabb garanciái közé tartoznak. Ebből következik ezen alkotmányos alapjogok kiemelt védelme is.

A kommunikációs jogok körében a sajtószabadság többes funkcióval bír: nemcsak a véleménynyilvánítás, hanem egyúttal a véleményalkotáshoz szükséges információszerzés egyik kitüntetett fontosságú eszköze. Továbbá a sajtó a hatalom ellenőrzését, ezáltal a hatalom korlátozását is szolgálja. Az újságírók munkája e szerepükre tekintettel érdemel védelmet.

A rendőrség nem lehetetlenítheti el az újságírók (fentiek miatt alapjogi védelmet élvező) munkáját, ugyanakkor az újságírói minőség sem jelent jogon kívüliséget, a rendőrségi intézkedések őket is érinthetik. E konfliktus eldöntése, iránymutatások, szabályok kidolgozása azonban hazánkban alig kezdődött el, kidolgozása pedig hosszabb előkészítést igényel. Ezért fontosnak tartom felhívni a figyelmet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 2007. június 21-én, „A média kezelése politikai tüntetések során" címmel kiadott rendkívüli jelentésére, melyet a médiadolgozók tüntetéseken való részvételével kapcsolatos elvárások jellemzik. A jelentés többek között rámutat a következőkre:

„… Rendfenntartók és újságírók egyaránt különös felelősséggel bírnak köztéri tüntetések alkalmával. A rendfenntartók kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a békés gyülekezés jogának gyakorlását, védelmezni az újságírók jogát az esemény közvetítéséhez jogi helyzetre való tekintet nélkül, felelnek továbbá az erőszak terjedésének békés úton történő megfékezéséért. Az újságírók felelősek azért, hogy egyértelműen azonosíthatók legyenek, továbbá hogy a helyzet további szítása nélkül tudósítsanak, és ne kerüljenek bevonásra magába a tüntetésbe. … A rendfenntartók alkotmányos felelőssége, hogy ne hiúsítsák meg vagy ne akadályozzák az újságírók köztéri tüntetések során végzett munkáját, és az újságíróknak joguk van a fair és visszafogott bánásmódhoz a rendőrség részéről. … A rendőrség magatartásáért felelős vezető tisztek feladata annak biztosítása, hogy a rendfenntartók megfelelően tisztában legyenek az újságírók szerepével és funkciójával, különösen a tüntetések során játszott szerepével. Túlzott rendőri reakció esetén az újságírókkal szembeni rendőri magatartás kérdését elkülönülten kell kezelni, tekintet nélkül arra, hogy a tüntetés engedélyezett volt-e vagy sem. Szükséges a rendőrségi vezetők részéről a gyors és adekvát válasz, annak biztosítása érdekében, hogy ne ismétlődjön meg efféle túlzott reakció a jövőben, és határozottan jelezni kellene, hogy az efféle magatartás a jövőben nem tolerálható. … Nincs szükség külön meghatalmazásra a tüntetések közvetítéséhez, kivéve olyan körülmények

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetén, ahol a rendelkezésre álló források – mint az idő és a tér – bizonyos események tekintetében korlátozottak. Nem engedélyezett tüntetést közvetíteni kívánó újságíróknak ugyanazt a tiszteletet és rendőri védelmet kellene biztosítani, mint amelyet egyéb nyilvános események során is megkapnak. ... Elkobzásra, újságírói felszerelés megkárosítására irányuló szándékos kísérlet a közvetítés elhallgattatása érdekében bűncselekménynek minősül, és az elkövetőket a törvény alapján felelősségre kellene vonni. Nyomtatott anyag, filmszalag, hangfelvétel vagy más anyag hatósági elkobzása közvetlen cenzúracselekmény, és mint olyan, nemzetközi mércék által tilalmazott gyakorlatnak minősül. A média szerepe, funkciója kötelezettsége és jogai szerves részét kellene hogy képezzék azon rendfenntartók képzési tananyagának, akiknek feladatkörébe tartozik a tömeg kezelése. ... Az újságíróknak világosan azonosítani kell magukat, tartózkodniuk kell a tüntetés eseményeiben való részvételtől, és objektíven kell tudósítaniuk a kibontakozó eseményekről, különösen élő vagy internetes adás esetén. Az Újságírószövetségnek és a rendfenntartó szerveknek meg kellene egyezniük az azonosítás elfogadható módjában, és megtenni a szükséges lépéseket e követelménynek a média munkatársaival való megismertetése érdekében. Az újságíróknak megfelelő lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy megismertessék egymással azokat a rendőrségi intézkedéseket, amelyek zavargások esetén alkalmazandók. ...A rendvédelmi szervek és a média munkatársainak kötelessége a magatartási szabályoknak megfelelő eljárás tanúsítása, melyeket a rendőrségi vezetőknek és a főszerkesztőknek kell kikényszeríteniük. A rendőrségi vezetők abban nyújthatnak segítséget, hogy tájékoztatják munkatársaikat az újságírók szerepéről és funkciójáról. Közvetlen lépéseket is tehetnek, amennyiben beosztottjaik túllépik feladat- és hatáskörüket. A média munkatársai abban segíthetnek, ha kívülmaradnak a tüntetés eseményeiből és egyértelműen azonosítják magukat újságíróként..."

2. A rendőrségnek az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése értelmében alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény e feladat teljesítése érdekében számos intézkedés megtételére jogosítja fel a testületet, amelyek többsége – a dolog természetéből eredően – az állampolgárok bizonyos alkotmányos jogainak korlátozásával is együtt jár. A közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése érdekében tehető intézkedések körében említhető az igazoltatás és előállítás. Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendőrség – a törvényes feltételek fennállása esetén – jogosult közterületen bárkit igazoltatni és onnan előállítani. Az igazoltatás gyakorlásának azonban alapvető

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

feltétele, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében a személyazonosság megállapítása szükséges legyen. Az előállításra – kivéve a kötelező eseteit – ugyancsak a közbiztonság érdekében van lehetőség. Mind az igazoltatás, mind az előállítás esetében a rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni (arányosság követelménye), amikor és amilyen mértékben a közbiztonság, közrend fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kell megállapítani.

Az újságíróknak a szóban forgó 2007. november 17-i, be nem jelentett demonstráción való igazoltatása, majd előállítása – az előzőek szerint – akkor mondható törvényesnek, ha meghatározható, hogy arra a közrend, a közbiztonság milyen és mekkora mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha megfelelt a szükségesség és az arányosság követelményének, ha minden körülményt figyelembe véve, nem volt önkényes.

A szóban forgó igazoltatás és előállítás tehát csakis akkor minősülhet törvényesnek, ha annak indokai nyilvánvalóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. E három feltételnek együttesen kellett teljesülnie mindkét rendőri intézkedésnél.

A szóban forgó rendőri intézkedések részleteit nem vizsgáltam, ezért nem tudom megállapítani, hogy az újságírók igazoltatásának és a helyszín elhagyására való felszólításuknak, majd előállításuknak a törvényes indokai fennálltak-e, a jogszabályok a közrend, a közbiztonság veszélyeztetettségét írják elő az intézkedés indokaként. A közrend veszélyeztetettségét a rendőrségnek igazolnia kell, mégpedig úgy, hogy az a valóságnak megfeleljen, és abból az intézkedés – jelen esetben az igazoltatás és a helyszín elhagyására való felszólítás, valamint előállítás – szükségessége is megállapítható legyen. Ezek ismeretében lehet kétséget kizáróan kimondani azt, hogy az újságírókkal szembeni rendőri intézkedés arányban állt az elérni kívánt céllal, és az alkalmas volt a cél elérésére. Addig, amíg a rendőrség erre nem ad egyértelmű választ, az újságírók elleni, szóban forgó rendőri (parancsnoki) intézkedés alkotmányosan aggályosnak tekinthető.

Tisztelt Szerkesztő Úr!

Köszönöm, hogy érdeklődésével megtisztelt és lehetőséget adott egy valóban fontos kérdésről véleményem kifejtésére.

Budapest, 2007. november

Üdvözlettel: Dr. Szabó Máté sk.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.
A jogalkotást érintő ombudsmani tevékenység

2.1.
Jogszabály által okozott visszásságok orvoslása

Az Obtv. 25.§-a lehetőséget ad a biztosnak arra, hogy javasolja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Erre akkor van lehetősége, ha vizsgálata eredményeként úgy ítéli meg, hogy az általa feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

E lehetőségeit az országgyűlési biztos minden olyan esetben kihasználta, amikor az állampolgárok alkotmányos vagy emberi jogai érvényesítése érdekében megalapozott és indokolt volt. Természetesen a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szerv – vagyis az ombudsmani javaslat címzettje – azt nem fogadta minden esetben fenntartás nélkül. Előfordult, hogy csak hosszabb „párbeszédet", kölcsönös meggyőzést követően közeledett az ombudsman és a címzett álláspontja egy-egy jogalkotással kapcsolatos kérdésben. Volt arra is példa, hogy a címzett mindenféle ombudsmani álláspontot elutasítva, elzárkózott a jogalkotással összefüggő biztosi javaslat megvalósításától. Ez utóbbi esetben – javaslatát változatlanul fenntartva – a biztos tudomásul vette, hiszen kezdeményezése nem kötelező erejű.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2006. évi tevékenységéről szóló parlamenti beszámolóban megfogalmazott, az Országgyűlésnek szóló javaslatok megvalósításához nagymértékben hozzájárult – hasonlóan a korábbi beszámolási időszakokéhoz – az Országgyűlés Elnökének közreműködése és együttműködő segítsége.

Az Országgyűlésnek címzett, jogalkotással összefüggő, 2006. évi ombudsmani tapasztalatok alapján kialakított, valamint a megismételt javaslatok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

elfogadása vagy belátható időn belüli megvalósulása eredményes volt a következő jogszabályok esetében:

• a vad védelméről, a vadgazdálkodásáról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 81. § (3) bekezdésének módosítása. A jogszabályhely első mondatát a 2007. évi XVI. törvény módosította, ami 2007. április 14-től hatályos;

• a Bv. tvr. módosítása a fogházra átváltoztatott pénzbüntetés végrehajtása, valamint a Bv. tvr. 22. § (3) bekezdése alapján benyújtott „rendkívüli eltávozási" kérelmeknek a büntetés-félbeszakítási kérelmektől való egyértelmű elkülönítése, továbbá az ilyen eltávozás időtartamának a szabadságvesztés-büntetésbe való beszámítása tárgyában. A miniszter valamennyi javaslatot elfogadta és azoknak megfelelően 2007. június 1-i hatállyal módosították a Bv. tvr. 69. § (2), valamint a 28/A. § (5), 29. § (3) és 41. § (3) bekezdéseit;

• a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) módosítása, amely szabályozza a kézbesítési vélelem megdöntésének lehetőségeit. Az ombudsmani javaslatnak megfelelően a 2007. évi CLX. törvény kiegészítette az Sztv.-t, ami 2008. január 1-jén hatályba lépett;

• a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya miatt tett ajánlás megvalósult, a 2007. évi CLXII. törvény – 2008. január 1-i hatállyal – bűncselekményként vezette be a zaklatás tényállását a magyar jogba (Btk. 176/A. §);

• a kisajátításról új jogszabály jelent meg. 2007. évi CXXIII. Törvény 2008. január 1-jén lépett hatályba;

• a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) módosítása a tűzoltók szolgálatteljesítési idejére vonatkozóan, a szolgálati érdek bizonyos esetekre vonatkozó meghatározása, túlszolgálat díjazásával kapcsolatos szabályok pontosítása;

• a postai szolgáltatások fejlesztésével, a szolgáltatások minőségének javításával, a hálózati hozzáférés új elvekre helyezésével kapcsolatos vizsgálatok előkészítése;

• az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló törvényjavaslat előkészítése során az ORTT Panaszbizottság „egyéb" panaszokra vonatkozó eljárása főbb szabályainak és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályainak kidolgozása;

• az új büntetés-végrehajtási törvény tervezetébe a büntetés-félbeszakítási kérelmek elutasítása esetén a bírói jogorvoslati fórum igénybevétele lehetőségének, az elitélt élelmezésénél a vallási igény figyelembevételének rögzítése;

• a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvénynek a támogatási formákkal kapcsolatos további módosítása napirenden tartása;

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

• a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvénynek és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási szabályoknak a közszolgáltatás szüneteltetésével összefüggő módosítása;

• az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM-rendelet megfelelő kiegészítésével, a közeli hozzátartozók kegyeleti jogának biztosítása érdekében az Eütv. szerinti rendkívüli halál esetén követendő (büntető, ill. közigazgatási) eljárásokban a holttestek megtekintése szabályainak rögzítése. A miniszter a javaslatot elfogadta, 2008 első félévében intézkedik a rendkívüli halálesettel kapcsolatos – a hozzátartozók kegyeleti jogát is figyelembe vevő – új rendeleti szabályozás elkészítéséről;

• a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM-rendelet módosítása annak érdekében, hogy a rendelet ne tartalmazzon szűkítő szabályozást a büntetőeljárási törvénnyel szemben. A miniszter a rendeletet 2007. június 1-i hatállyal módosította a következők szerint: „a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogott és előállított személyt az elfogás, illetve az előállítás kezdetétől megilleti a védelemhez való jog”, valamint „a fogva tartás elrendelését követően – a 4. § (4) bekezdése esetén az elfogástól, illetőleg az előállítástól kezdődően – a gyanúsított első kihallgatása előtt biztosítani kell, hogy védőt hatalmazhasson meg";

• az időskorúaknak lakásért életjáradékot nyújtó szolgáltatásokkal (járadékszolgáltatók által nyújtott járadékszolgáltatás) kapcsolatos ajánlás alapján 2007-ben, a járadékszolgáltatókra és a járadékszolgáltatásra vonatkozóan külön jogszabálytervezet készült a Pénzügyminisztériumban. Ezt a biztos is véleményezte. Kérte, hogy a jogszabályi követelményeknek való megfelelősségre vonatkozó átmeneti idő hosszát csökkentsék, és vegyék figyelembe az életjáradék jogintézményének jellege és az azt üzletszerűen nyújtó cég felszámolási eljárás alá kerülése közötti ellentétet. A jogszabálytervezet átdolgozás alatt áll;

• az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet módosítása megtörtént a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2007. évi CXXVIII. törvényben, amely elfogadva az ombudsmani ajánlást, minden bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről rendelkezik.

A Hszt.-nek az osztályvezetők és az annál magasabb vezető beosztásúak

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

azonnali hatályú felmentésének indokoláshoz kötésére, valamint a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felfüggesztésének, a fel nem függesztett, de büntetőeljárás alá vont rendőr kedvezményekből való kizárásának határidőhöz kötésére vonatkozó javaslat megvalósítását a Kormány nem támogatta, de annak indokait az országgyűlési biztos nem fogadta el. Ezt arra alapozta, hogy a büntetőeljárás esetleges elhúzódása már önmagában is felvetheti az alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét, ami az általánoshoz képest szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával feladatát ellátó hivatásos állomány tagjára, esetenként hozzátartozóira nem hárítható át. Az ombudsman kiemelte azt is, hogy javaslata megvalósítása nem lenne egyedülálló megoldás, hiszen a Hszt. a közszolgálatban álló köztisztviselők jogainál és juttatásainál nem egy esetben kedvezőbben állapítja meg a hivatásos állomány tagjait megillető jogokat, juttatásokat, vagyis a Hszt.-ben már van olyan rendelkezés, ami eltér a Ktv. szabályaitól.

Az ombudsman hivatkozott érvelései alapján végül a Kormány megfontolandónak ítélte a Hszt. országgyűlési biztosi javaslat szerinti felülvizsgálatát.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek a végrehajtás alól mentes juttatásokra, valamint az azonnali beszedési megbízásra vonatkozó szabályai kiegészítésére irányuló ombudsmani javaslatokat is elutasította a Kormány, amivel a biztos ugyancsak nem értett egyet. Javaslatai ugyanis elsősorban nem a Kormány által hivatkozott tulajdonhoz, hanem a szociális biztonsághoz való jog védelmét célozták. Ez utóbbi biztosítására pedig egy esetleges – Kormány által hivatkozott – igényper nem jelenthet garanciát. Ugyanezen okból az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény azonnali beszedési megbízással kapcsolatos rendelkezéseinek módosítását, kiegészítését sem tartotta mellőzhetőnek a biztos. Sajnálattal vette tudomásul azonban, hogy a bírósági végrehajtásról, valamint az adózás rendjéről szóló törvények módosításával kapcsolatos országgyűlési biztosi kezdeményezéseket a Kormány „párbeszédet” követően is elutasította.

A Kormány indokai alapján nem tartotta elfogadhatónak az ombudsman az OMSZ feladat- és hatáskörére, a rendkívüli meteorológiai jelenségek előjelzésére, az élet és vagyonbiztonság céljából a rendvédelmi szervekkel, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatókkal történő együttműködésre vonatkozó jogalkotási javaslata elutasítását sem. Nem vitatta viszont, hogy a meteorológiai veszélyhelyzetekben szükséges megelőző, az élet- és vagyonbiztonságot szolgáló intézkedéseknek, valamint az állami rendezvények biztosítását

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szolgáló nyilvános szabályozásnak több lehetséges megoldása is elképzelhető. A törvényi színtű szabályozásra utaló ombudsmani javaslat csak egyféle megoldás lehetett volna, de attól eltérő megoldást is elfogadhatónak tartott. Az ugyanis a jogalkotó feladata, hogy – alkotmányos emberi jogok szempontjára is figyelemmel – a legjobb megoldást megtalálja. Az állampolgárok jogos érdekeire tekintettel viszont elengedhetetlennek ítélte meg a biztos, hogy nyílt normaként jelenjenek meg a szóban forgó tárgykört érintő felelősségi viszonyok. A Kormány végül elfogadta a biztos érveléseit, s folyamatosan figyelemmel kíséri az Országos Meteorológiai Szolgálat működésére, eljárásrendjére vonatkozó kormányrendelet gyakorlati alkalmazását, és szükség esetén a jogszabályt módosítja.

Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett, többször megismételt ombudsmani javaslatokból megvalósult „a rendőri hivatás magatartási szabályai" (etikai kódex) kiadása. A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe 2007. július 5-től megtalálható a rendőrség honlapján.

2007-ben a biztos az Alkotmánybírósághoz is nyújtott be indítványokat – amelyek sorsa a befogadásukon túl még nem ismert – a következő témakörökben:

1. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében állapítsa meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2009. január 1-jétől hatályos 15-16., 21-22., 22/A. §-ainak, továbbá 1. és 2. számú mellékletének, valamint a szoros tárgyi és tartalmi összefüggés, hasonlóság okán a – jelenleg is hatályos – luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvénynek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/I. §-ába ütközését és e jogszabályhelyek megsemmisítését.

2. Indítványozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) b./pontja, valamint a 6; 7; 8; és 10. §-ai és kapcsolódó rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, illetve az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását és az alkotmányellenes helyzet megszüntetését.

3. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-ait a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.2.
Jogszabálytervezetek véleményezése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese – az adatvédelmi biztostól eltérően – nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabály-tervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit az előkészítést végzők azonban törvényi kötelezettség nélkül is megküldték részükre.

Előfordult, hogy az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese vizsgálatuk eredményeként, ajánlásukban valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy kiegészítését kezdeményezték. A jogszabályok tervezeteit az érintett szervek többnyire annak bizonyítékaként küldték meg az Országgyűlési Biztos Hivatalának, hogy az ajánlásnak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálták, hogy az ajánlás eredményeként született normaszöveg alkalmas lehet-e a vizsgálatok során feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására és jövőbeni megelőzésére. Volt példa arra is, hogy azon jogszabályok tervezeteit, amelyek egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozzák, ezért a jogalanyok széles körét érintik, a jogszabály-előkészítésért felelős szervek a közigazgatási körözés során az Országgyűlési Biztos Hivatalának is megküldték. A jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos visszásságok veszélyére hívták fel a kodifikációt végzők figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket. Jelentőségére tekintettel, a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslatot az országgyűlési biztos annak ellenére véleményezte, hogy azt az előkészítő Pénzügyminisztérium a közigazgatási egyeztetés során nem küldte meg számára. Az országgyűlési biztos egyetértése nem feltétele a jogszabály-tervezetek elfogadásának, illetve hatályba lépésének. Ezért fenntartották a jogot arra, hogy az általuk véleményezett jogszabály hatályba lépését követően feltárt esetleges alkotmányos visszásságok megszüntetésére – ajánlásaikban – javaslatot tegyenek azok módosítására. Az országgyűlési biztos az általa véleményezett jogszabály-tervezetek további sorsát illetően azt tapasztalta, hogy észrevételeit az érintett szervek megfontolták, és a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosították.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslat

Noha a közigazgatási egyeztetés során a pénzügyminiszter nem bocsátotta rendelkezésére, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalból áttekintette a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslatot, amelynek során számos ellentmondást észlelt a törvényjavaslat, valamint az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény rendelkezései között. A költségvetési fegyelem garanciájának biztosításához kapcsolódóan az országgyűlési biztos kiemelte, hogy véleménye szerint a költségvetési fegyelem alapvető garanciája nem abban rejlik, hogy az Országgyűlés törvény alkot a már meglévő törvények betartására, hanem abban, hogy a költségvetés végrehajtását az Országgyűlés miként tudja ellenőrizni. Ezzel kapcsolatban rámutatott a közpénzügyek alapkérdései alkotmányi szabályozásának alapvető garanciális jellegére, valamint a folyamatos pénzügyi ellenőrzés fontosságára. Az országgyűlési biztos a „saláta-törvény"-készítés lehetőségének kizárása végett megfontolásra javasolt egy olyan szabályozást, amely a költségvetést (és a zárszámadást) önálló – ugyanakkor a törvényekkel azonos szintű – jogforrásnak tekinti, és ezáltal kizárja annak a lehetőségét, hogy a költségvetés (vagy esetleg a zárszámadás) egyúttal számos más egyéb törvényt módosítson. Az eljárási szabályok mellett a biztos lényeges kérdésnek tekintette a költségvetés kiegyensúlyozottságát, amellyel kapcsolatban javaslatot tett a német Finanzplan jellegű középtávú pénzügyi tervezés módszerének alkalmazására. A Törvényhozási Költségvetési Hivatal létrehozásával, közjogi helyzetével kapcsolatban az országgyűlési biztos a hivatal függetlenségének garantálása érdekében megfontolásra javasolta az elnök újraválaszthatóságának, valamint a pártban, illetve politikai mozgalomban való tagság lehetőségének kizárását. A biztos a Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat illetően alapvetően indokolatlannak tartotta, hogy a Hivatal köztisztviselőire vonatkozó szabályok szinte ésszerűtlen mértékben térnek el minden más köztisztviselőre vonatkozó szabályoktól a bérezés és a szabadságolás tekintetében. Az országgyűlési biztos mindamellett hangot adott kételyeinek egy olyan állami hivatal létrehozásával kapcsolatban, amelynek feladata nem más, mint az állam más intézményeinek a költségvetés betartására való „rászorítása”, az állam által meghatározott jogszabályok más állami szervekkel való betartatása. Az országgyűlési biztos a törvényjavaslatokkal kapcsolatos véleményéről levélben tájékoztatta az Országgyűlés elnökét, az Országgyűlés illetékes bizottságait, az Állami Számvevőszék elnökét, valamint az előterjesztő pénzügyminisztert. Az Állami Számvevőszék elnöke válaszában

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egyetértéséről tájékoztatta az országgyűlési biztost. A pénzügyminiszter pedig válaszában arról tájékoztatott, hogy a felvetésekre figyelemmel lesz. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot még nem fogadta el (Gy 413/2007.).

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete

A tervezetet a Külügyminisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. A tervezet 2. §-ának értelmében, a konzul felülhitelesítheti az egyéb „közhitelességgel felruházott személy" által hitelesített magánokiratot. Válaszában az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy az említett megjelölés a hatályos magyar jog fogalomrendszerében nehezen értelmezhető, ezért annak helyesbítését javasolta oly módon, hogy a konzul a „hitelesített magánokiratot" jogosult felülhitelesíteni.

A módosítás nem lépett hatályba (Gy 512/2007.).

A kisajátításról szóló törvény tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium két ízben küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleményezés céljából.

Válaszában az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy közérdekű feladatot valóban nem csak állami vagy önkormányzati szervek látnak el, azonban aggályosnak tartotta az ilyen szervezeteket kisajátítás útján való tulajdonszerzésre feljogosítani. A „terület- és településrendezés" mint kisajátítási cél meghatározását túl általánosnak tartotta a biztos, különös tekintettel a Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletére, amely kimondja, hogy a tervekben szereplő célkitűzések ugyanis adott esetben megfelelhetnek a helyi, regionális gazdasági érdekeknek, de nem feltétlenül minősülnek közérdekűnek. Felhívta az országgyűlési biztos a jogszabály-előkészítő figyelmét arra, hogy a közút, gyorsforgalmi közúthálózat, vasútvonal, víz- és csatorna –, gázszállító- és elosztóvezeték beruházásoknál az önkormányzati vagy miniszteri rendeletben megállapított nyomvonalat a kisajátító hatóság nem bírálhatja felül, így elő sem fordulhat, hogy mérlegeljen, csak a konkrét ingatlanon valósítható-e meg a beruházás.

Az országgyűlési biztos a hozzá érkezett panaszok alapján több szabályozási javaslatot tett a korábbi kezdeményezések megismétlésén kívül. Ilyenek voltak többek között az előmunkálatokkal, az OBH 3125/2003. számú jelentésben vizsgált, az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett kártalanítás nélküli vezetékjogok kérdése. Az érintettek védelmét szolgálja, hogy az ingatlanok tulajdonosait és az egyéb jogosultakat minden eset-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ben be kell vonni, és az eljáró hatóságnak biztosítania kell, hogy a szóban forgó vezeték a hatályos műszaki biztonsági előírásoknak megfeleljen. A kártalanítás kérdéséről azonban a módosítás nem rendelkezett. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2006 májusában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a villamos energiáról szóló törvény alapján bejegyezhető vezetékjogok miatti kártalanítás szabályait a tárca rendezni fogja. A tervezet azonban ezzel kapcsolatos szabályokat nem tartalmazott, és nem tett említést más ágazati jogszabályok olyan módosításáról sem, mely a fentiekben vázolt visszásságokat kiküszöbölné. Az országgyűlési biztos kifogásolta, hogy a tervezethez kapcsolódó végrehajtási jogszabály nem készült, ezért javasolta az eljárási szabályok részletezését, valamint a kártalanítási összeg kifizetésének rendjéről jogszabály készítését. Rámutatott az országgyűlési biztos arra is, hogy a tervezet nem rendelkezett arról a kárról, amely azzal keletkezik, hogy kisajátítás esetén a különböző hitelek biztosítására bejegyzett jelzálogjogok alapját képező összegek a kártalanításból kifizetésre kerülnek. Az ilyen ingatlannal rendelkező kisajátítást szenvedők újabb ingatlant (elsősorban lakásingatlant) ismét csak hitel felvételével tudnak venni, azonban azt más konstrukcióban, más feltétellel, más kamattal, ha egyáltalán hitelképes(ek) a volt tulajdonos(ok). Nem tért ki a tervezet az „előszereteti" érték megfizetésének kérdésére sem, holott arra korábban, egy országgyűlési biztosi vizsgálat ajánlása alapján az akkor hivatalban volt igazságügyi és rendészeti miniszter már ígéretet tett. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2008. január 1-én lépett hatályba, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit nem vette figyelembe (Gy 143/2007.).

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény végrehajtásáról szóló OKM-PM együttes rendelet tervezetéről szóló előterjesztés

A tervezetet az Oktatási és Kulturális Minisztérium bocsátotta az országgyűlési biztos rendelkezésére, aki – figyelemmel arra, hogy 1995-től napjainkig a korábban hivatalban volt országgyűlési biztosok nem tettek javaslatot kifejezetten mozgóképpel összefüggő jogszabályalkotásra, módosításra, illetve hatályon kívül helyezésre – az előterjesztésben foglaltakra nem tett érdemi észrevételt. Felhívta azonban az előterjesztő figyelmét arra, hogy a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (2) bekezdésének a) pontja az előterjesztésben foglaltak mellett arra is felhatalmazza a kultúráért felelős minisztert, hogy „a moziknak a fogyatékkal élő emberek számára való hozzáférhetőségének feltételeit" is meghatározza. Erre eddig nem került sor, és e kérdés szabályozásával az előterjesztés is adós marad. Az előter-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jesztő az észrevételre – sürgetés ellenére – nem reagált, a jogszabály még nem lépett hatályba (Gy 235/2007.).

A Riasztási és Segítségnyújtási Tervről, a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok működési területéről, valamint a tűzoltóságok vonulásaival kapcsolatos költségek megtérítéséről szóló 57/2005. (XI. 30.) BM-rendelet módosításáról szóló ÖTM-rendelet tervezete

A tervezetet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos az OBH 4047/2006. számú, a tűzoltók élet- és munkakörülményeinek vizsgálatáról készült jelentés megállapításaira, továbbá az abban megfogalmazott jogszabály módosítást kezdeményező javaslataira hivatkozva rámutatott, hogy a segítségnyújtási működési körzet átstrukturálásával – az elmúlt évek gyakorlati problémáit kiküszöbölve, egységes elvek felállításával, az alul –, illetve túltervezés lehetőségét kizárva – minden településre megfelelő erő, eszköz tervezhető, így pedig a jelentésben feltárt probléma orvoslására alapvetően alkalmas lehet a módosítás. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a tervezett módosítás figyelemmel volt a vonulási távolságok változására is, ezért a módosítás nyomán valóban tovább csökkenhet az ún. tűzvédelmi fehér foltok száma. A módosítás 2007. december 1-jén hatályba lépett (Gy 364/2007.).

A felsőoktatás területét érintő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló előterjesztés

Az előterjesztést az Oktatási és Kulturális Minisztérium bocsátotta a biztos rendelkezésére, aki véleményében az előterjesztés célkitűzéseivel alapvetően egyetértett. Elvi éllel mutatott rá arra, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság már többször kifejtette – a jogállamiság egyik legfőbb kritériuma a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye pedig – egyebek mellett – a normavilágosságot és a norma stabilitását (kiszámíthatóságát) is magában foglalja. Az előterjesztés gyakorlatilag új végrehajtási rendeletet tartalmazott. A biztos szerint egy másfél éves, többször (legutóbb nyolc hónapja) módosított jogszabály – éppen a módosítások gyakorisága és mértéke miatt – alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét okozza. Ugyancsak sértheti a jogbiztonság követelményét, hogy a jogszabály-tervezet címe nem utal érdemben annak tartalmára. Az előterjesztés vezetői összefoglalójának „Előzmények” pontja szerint azt „A képzési hozzájárulásra vonatkozó részletszabályok pontosítását a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosításáról szóló T/4009. számú törvényjavaslat felsőoktatási törvényt érintő rendelkezései időszerűvé teszik." Egyfelől ugyanerre a törvényjavaslatra, emellett pedig a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló T/3860. számú törvényjavaslat 12. § (6) bekezdésében foglaltakra hivatkozik a 20-23. §-okhoz fűzött indokolás. A biztos szerint folyamatban lévő, részletes vitára bocsátásra váró törvényjavaslatok nem alapozzák meg kellően a módosításokat, vagyis azok legalábbis részben időelőttiek voltak. Az előterjesztés társadalmi, gazdasági hatásaival kapcsolatban tett megállapításokat megalapozó számítások a biztos előtt ismeretlenek voltak. Kétséges azonban, hogy nem jár-e az új típusú okmányok, nyomtatványok bevezetése a felsőoktatási intézmények számára jelentős egyszeri vagy rövid távon jelentkező jelentős költséggel. A biztos javaslatát – a 2007. szeptember 24-én hatályba lépett 372/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotása során – nem vették figyelembe (Gy 387/ 2007.).

A közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításáról, valamint a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításáról szóló előterjesztés

Az előterjesztést a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium bocsátotta az országgyűlési biztos rendelkezésére. Válaszában a biztos utalt arra, hogy a Kormány 2008 végéig tartó, átfogó deregulációs program megvalósítását határozta el, amelynek hangsúlyos és már folyamatban lévő eleme a gépjárművekkel kapcsolatos ügyek anyagi –, szervezeti- és eljárási szabályainak tartalmi deregulációja. Nem derült ki az előterjesztésből sem az, hogy milyen viszonyban van a deregulációs programmal, de az sem, hogy van-e bármilyen indoka annak, hogy a deregulációt megelőzően sor kerüljön a tervezett módosításokra. Ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy a jogállamiság egyik legfőbb kritériuma a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye pedig – egyebek mellett – a normavilágosságot és a norma stabilitását (kiszámíthatóságát) is magában foglalja. Figyelemmel a közeljövőben várható újabb módosításokra, éppen a módosítások gyakorisága és mértéke miatt a véleményezett tervezet alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét okozza. Az ombudsman kitért az előterjesztés tárgya és az OBH 4091/2007. számú – a közösségi gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési gyakorlatáról folytatott – vizsgálata során a gazdasági és közlekedési minisztertől kapott tájékoztatásra, miszerint a „jármű-honosítási eljárásról" szóló új jogszabály megalkotása folyamatban van. A biztos szerint az említett jogszabály megalkotása szoro-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

san kapcsolódna az előterjesztésben érintett rendeletekhez, az azonban erre vonatkozó utalást sem tartalmaz. Az említett ügyben készült jelentésben javaslatot tett a gazdasági és közlekedési miniszternek arra, hogy a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításával – az Európai Bíróság C-297/05. számú ügyben hozott ítéletére is figyelemmel – szüntesse meg a közösségi járművek forgalomba helyezés előtti, a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére irányuló vizsgálatot. Az előterjesztés megfelelő kiegészítésével, illetve módosításával a biztos javaslata megvalósítható lenne, sőt az általa javasolt módosítás valóban sürgető, az előterjesztés céljával szoros tartalmi kapcsolatban álló feladatot oldhatna meg. (Az előterjesztéshez készült vezetői összefoglaló szerint a rendelettervezetek csupán jogharmonizációs célú, a hazai jogalkotás tekintetében „technikai jellegű" módosítást tartalmaznak. A biztos javaslata pedig ugyancsak jogharmonizációs célú módosítást sürget. Ehelyütt az ombudsman mindössze a Bizottság által indított jogsértési eljárásra utalna, melyben – a miniszteri tájékoztatás szerint – a hazai forgalomba helyezési követelményeit az áruk szabad mozgásának elvét sértőnek ítélte.) A 105/2007. (XII. 23.) GKM-rendeletben nem vették figyelembe a biztos észrevételeit, azokat az előterjesztő az ún. járműhonosításra vonatkozó jogszabályok megalkotása során fogja hasznosítani (Gy 423/2007.).

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló előterjesztés

Az előterjesztést az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg az országgyűlési biztosnak, aki az előterjesztés célkitűzéseivel egyetértett. Válaszában az ombudsman utalt arra, hogy panasz alapján folytatott vizsgálatáról készült OBH 2560/2007. számú jelentésében javasolta az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, hogy kezdeményezze a Ket. illetékességi, hatásköri vitára vonatkozó rendelkezéseinek módosítását. Nem látta indokoltnak a biztos (egyúttal pedig a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét is hordozza) az előterjesztés 11. § (2) bekezdésében megfogalmazott azon szabály, miszerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha a fellebbezés elkésett és igazolási kérelmet nem terjesztettek elő, vagy az igazolási kérelmet jogerősen elutasították. Az ombudsman szerint a közigazgatási hatósági eljárás időtartamát és költségeit egyaránt jelentősen lehetne csökkenteni azzal, ha az egyes eljárási cselekményekről az ügyfeleket valóban tudná a hatóság rövid úton értesíteni. Erre figyelemmel külön támogatta az előterjesztés 14. §-ában megfogalmazott

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosítást. Az előterjesztés 17. §-ában (Ket. 43. § (7) bekezdés) megfogalmazott kizárási szabályt előremutatónak tartotta. Egyúttal – az eljárások gyorsítása érdekében – megfontolásra javasolja ilyen esetekben általános kijelölés lehetőségének megteremtését is. Az előterjesztés nyomán nem került még sor a törvény módosítására (Gy 433/2007.).

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM-rendelet módosításáról szóló előterjesztés tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezésre az országgyűlési biztosnak, aki a folyamatban lévő deregulációs munka nyomán várható átfogó módosítás miatt felhívta a figyelmet arra, hogy nem derül ki az előterjesztésből sem az, hogy milyen viszonyban van a deregulációs programmal, de az sem, hogy van-e bármilyen indoka annak, hogy a deregulációt, illetve az átfogó módosítást megelőzően sor kerüljön a tervezett módosításokra. A biztos észrevételeit az előterjesztő nem vette figyelembe a 2/2008. (I. 12.) IRM-rendelet megalkotása során (Gy 467/2007.).

A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló kormányrendeletről, valamint a közúti közlekedésbiztonság egyes állami feladatainak teljesítéséhez szükséges pénzügyi forrásokról és azok felhasználásának módjáról szóló 188/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló előterjesztés tervezete

A tervezetet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium küldte meg az országgyűlési biztosnak. Az ombudsman az előterjesztés célkitűzéseivel – a közlekedés biztonságának javításával – egyetértett, ellenezte azonban, hogy a közlekedési szabályszegések miatt – gyakorlatilag a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmának korlátozásával – objektív alapú „közigazgatási bírság" kerüljön kiszabásra. Figyelemmel arra, hogy nagyon rövid idő állt rendelkezésre az előterjesztés véleményezésére, mindössze néhány észrevételt tett. Ezek szerint sem a T/4191. számú törvényjavaslat ismert szövege, sem az előterjesztés nem volt figyelemmel a szabályok jogos védelem során vagy végszükség esetén történő megszegésére. A törvényjavaslat 6. §-a szerint „Kormányrendelet nem írhatja elő szabálysértési bírság kiszabását azon előírás megsértése esetére, amelyre a 21. § (4) bekezdése szerinti külön

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jogszabály az üzemben tartóval, illetve a 21/A. § (2) bekezdés szerinti esetben a használatba vevő személlyel szemben közigazgatási bírság kiszabását írja elő." Ezzel szemben az előterjesztés még utalást sem tartalmazott az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet III. fejezetének – részbeni – hatályon kívül helyezésére. A biztos szerint az előterjesztés nem teszi lehetővé sem a speciális, sem a generális prevenciós célokra, sem pedig az érintettek személyes körülményeire vagy gazdasági teherbíró képességére is figyelemmel lévő, differenciált szankciórendszer alkalmazását. Az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a büntetéstan általánosan elismert tétele, hogy a szabályszegések következetes üldözése és felderítése lényegesen jelentősebb visszatartó erővel bír, mint a kilátásba helyezett szankció szigorítása. Indokolt rámutatni, hogy a közlekedési kultúra színvonalának fejlesztése távolról sem pusztán szankcionálással, sokkal inkább példamutatással, következetes ellenőrzéssel lenne megvalósítható. Az ombudsman kifejtette azt is, hogy a hatályos jogszabályok betartásának következetes ellenőrzése (betartatása) sokkal inkább szolgálná a kitűzött célok megvalósítását. Álláspontja szerint sokkal hatékonyabb lenne, ha a közlekedési szabályok megsértőit – a jogállami garanciák betartásával – ténylegesen felelősségre vonnák a szabálysértési hatóságok. A 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet megalkotása során nem vették figyelembe az ombudsman észrevételeit. A kormányrendelet 2008. január 1. napján lépett hatályba, rendelkezéseit azonban csak május 1. napjától kell alkalmazni (Gy 490/2007.).

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetértett a kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás megteremtésével, a sértetti jogok bővítésével (az eljárás alá vont személyt elmarasztaló érdemi határozat megküldésével), valamint a szabálysértési őrizet megszüntetésével. Az országgyűlési biztos az OBH 3070/2007. számú jelentésében már jelezte az igazságügyi és rendészeti miniszternek a jogorvoslathoz való jog érvényesülésével kapcsolatos problémákat. Az 1999. évi LXIX. törvény 86. § (1) bekezdése szerint, ha a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, a sértett panaszt tehet a határozattal szemben. Amennyiben a bíróság szünteti meg az eljárást (93. § (1) bekezdés c) pont), a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami – különösen a bizo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyítottság hiányában való megszüntetés esetén – komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Az országgyűlési biztos általános helyettes már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért az OBH 4460/2002. számú jelentésében javaslatot tett az igazságügyi és a belügyminiszternek a hiányzó jogi szabályozás kidolgozására. Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXII. törvény – 2008. január 1-jétől – bűncselekményként vezette be a zaklatás tényállását a magyar jogba. A kézbesítési vélelem megdöntésére vonatkozó és a sértetti jogok bővítését eredményező törvénymódosítás 2008. január 1-jén hatályba lépett. Az országgyűlési biztosnak bíróság előtti eljárásban a jogorvoslatot szorgalmazó javaslata nem került be a tervezetbe (Gy 314/2007.).

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A tervezetet a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetért az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyekre vonatkozóan a jogszabály eddig is hasonló – az arányosság kritériumát megkövetelő – megfogalmazásokat tartalmazott, továbbra is hiányolja azonban – akár hónapokban – a minimum arányosság meghatározását, amelytől pozitív irányban bármely önkormányzat bármely üdülőingatlanra vonatkozóan eltérhet. Szükségesnek tartja továbbra is a használaton kívüli épületekre, lakóingatlanokra vonatkozó rendelkezések meghatározását, illetve a szünetelés intézményének általánossá tételét, mert így csupán adható kedvezmény marad, nem pedig az arányos díjfizetéssel összefüggésben kötelezően megszabott jogosultság. A tervezetben nem egészen világosan meghatározott az, hogy a tömegében vagy térfogatában meghatározott hulladékmennyiséget milyen módon, illetve módszerrel kívánják meghatározni a gyakorlatban, ha egyáltalán ez lehetséges. Kérdésként merült fel, hogy a kéttényezős díj bevezetésének alternatív jellege, és az ahhoz kapcsolódó bevezetésének feltételeit miért csak az „Előterjesztés” szövege, és miért nem maga a jogszabály tartalmazza mint fontos kitételt. A tervezet nem lépett hatályba (Gy 513/2007.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint az adatvédelmi biztosnak. A tervezet 2. § (1) bekezdése értelmében a „törvényben meghatározott feladatkörében eljáró országgyűlési biztos, bíró, illetve ügyész, valamint nemzetközi szerződés alapján erre feljogosított más személy jogosult a határátkelőhelyre nem határátlépés céljából belépni és a feladata ellátásának időtartamáig ott tartózkodni". Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 28. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztosok feladatával kapcsolatos előkészítés teendőit az Országgyűlési Biztos Hivatala látja el. Az Obtv. idézett rendelkezésével összhangban, vizsgálataik során az országgyűlési biztosok többnyire nem személyesen, hanem az Országgyűlési Biztos Hivatalának a feladatra kijelölt, speciális szakértelemmel rendelkező köztisztviselői útján járnak el. Az országgyűlési biztosok kiemelt figyelmet fordítanak a fogvatartottak, így a határterületen tartózkodó személyek alkotmányos jogainak védelmére is. Az országgyűlési biztosok gyakorlatának szerves része, hogy a fogvatartottak elhelyezését, valamint a fogva tartás körülményeit érintő vizsgálataink egy részét előre be nem jelentett, helyszíni bejárások keretében végzik, amelyre alkotmányos feladataink maradéktalan ellátása céljából feltétlenül szükség van. Az említett okból az országgyűlési biztosok közös levélben tiltakoztak a tervezet 3. § (2) bekezdésének azon rendelkezése ellen, amely szerint a jövőben az „országgyűlési biztosok hivatalának köztisztviselője a foglalkoztatási jogviszonyát igazoló igazolvány és megbízólevele felmutatásával – előzetesen egyeztetett időpontban – léphet be a határátkelőhelyre". Miután a vizsgálat tényének, illetve időpontjának előzetes bejelentése az ellenőrzést érdemben akadályozhatja, az említett korlátozás ellentétes az országgyűlési biztosi intézmény rendeltetésével. A határterületen tartózkodó személyek alkotmányos jogainak védelme érdekében ragaszkodunk ahhoz, hogy kijelölt munkatársaink – a foglalkoztatási jogviszonyukat igazoló igazolvány és megbízólevél felmutatásával – a határterületre a jövőben is bármikor, előzetes bejelentés nélkül beléphessenek, és ott a feladataik elvégzéséhez szükséges ideig tartózkodhassanak. A leírtak alapján az országgyűlési biztosok az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését kérték annak érdekében, hogy az előterjesztő a tervezet 3. § (2) bekezdésében szereplő, a feladataik ellátását akadályozó rendelkezést törölje. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2007. október 31-én tájékoztatta az országgyűlési

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

biztosokat, hogy a tervezet szövegének az országgyűlési biztosok által javasolt tartalmú módosításáról intézkedett. A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 2008. január 1-jén, az országgyűlési biztosok kezdeményezésének megfelelő szöveggel lépett hatályba (Gy 317/2007.).

Az Oktatási Jogok Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól szóló OKM-rendelet tervezete

A tervezetet az Oktatási és Kulturális Minisztérium államtitkára küldte meg véleményezésre. A tárgyban a korábbi jogszabály – 40/1999. (X. 8.) OM-rendelet – hatályon kívül helyezését és új rendelet megalkotását a hivatal névváltozása, valamint a minisztérium névváltozása tette szükségessé.

Az országgyűlési biztos aggályosnak tartotta, hogy a tervezett normaszöveg alapján az oktatási jogok biztosához jogszabályokkal kapcsolatosan is előterjeszthető lenne kérelem, hiszen a jogszabályok alkotmányos szempontok alapján történő vizsgálata legfeljebb azok előkészítése során lehet kormányzati (minisztériumi) feladat. A biztos felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy ugyancsak nem egyeztethető össze az Alkotmány 2. §-ban foglalt jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, hogy az oktatási jogok biztosa a tervezet szerint határidő nélkül indítson eljárást. Úgyszintén a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlennek tartotta, hogy abban az esetben, ha az intézmény a védett jogokkal kapcsolatos sérelmet saját hatáskörében nem szünteti meg, az oktatási jogok biztosa az intézményvezetőnél kezdeményezze a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetését. A biztos álláspontja szerint ezen intézkedés csak az eljárás elhúzódásához vezet, hiszen az intézményvezető már elmulasztotta a jogsérelem orvoslását.

A jogszabály nem lépett hatályba (Gy 234/2007.).

Az egyes, a gyógyszerekkel kapcsolatos egészségügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete

A norma jelentőségével és céljával a biztos egyetértett, álláspontja szerint, különösen fontos a jogszabályok tervezett módosítása, tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos az OBH 1466/2006. számú vizsgálatának előkészítése során a hivatkozott rendelkezések – tervezetben foglalt – módosításának lehetőségét kívánta elérni. E vizsgálat a Transzfuziológiai és Hematológiai Szakmai Kollégium titkárának beadványa alapján indult, aki aggodalmának adott hangot, az általuk végzett onkológiai beavatkozások

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adekvát gyógyszer rendelését megnehezítő – esetenként ellehetetlenítő – túlzottan szigorú jogi szabályozás miatt. A beadványtevő elsősorban azt kifogásolta, hogy az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 25. § (1) bekezdése olyan helyzetet teremtett, amely kifejezetten veszélyezteti a súlyos rákbetegek gyógyulási esélyeit, sőt a kezelő orvos és a beteg közötti meglehetősen sérülékeny bizalmi viszonyt is hátrányosan érinti, figyelemmel a Btk. törvényi tényállására is.

A tervezet szerint, az egyes gyógyszerek indikáción túli rendelésének szabályozni kívánt módon történő lehetősége nyílik meg, amely jelentős előrelépés az onkológusok, különösen pedig a gyermek onkológusok gyógyító munkájában. (Gy 339/2007.)

A kötelező egészségbiztosításról és az egészségbiztosítási pénztárakról, valamint a kötelező egészségbiztosítással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezet

Ezzel kapcsolatban a biztos kiemelte, hogy az egészségügyben zajló struktúra-változás valóban elengedhetetlenné tette az egészségbiztosítási rendszer működésének áttekintését, és egy korszerű, az ellátásokkal konzisztens, a szolidaritás elvét szem előtt tartó finanszírozási háttér megvalósításának megteremtését. Figyelemmel azonban a reformintézkedések várható következményeire, valamint, hogy az egészségbiztosítási rendszer struktúraváltása, de általában a hazai reform folyamatokat érintő „több biztosítós" rendszer tervezett bevezetésével a társadalombiztosítás eddigi rendjének megbontása számos, előre nem látható következményeket idézhet elő, szükséges a kialakult helyzet rövid alapjogi szempontú értékelése is.

A törvénytervezet koncepciója a szabadság és szolidaritás, valamint a verseny és az igazságosabb hozzáférés alapelvén olyan új struktúrát kíván létrehozni, mely nem csak az államra, hanem a magánszereplőkre is épít. Ez azonban aligha képzelhető el a jelenlegi rendszer alapvető megváltoztatása nélkül, amely egyúttal a szerzett jogokat is érinti. Vizsgálandó tehát, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és ez alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi, és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (vö. vásárolt jogok) alkotmányos védelmével. Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant, vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen járulékfizetési kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok” száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint a Pénztárak tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) közgazdasági összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

Az Alkotmánybíróság egyebek mellett hangsúlyozta, hogy *„Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (30/1992. (I. 26.) AB hat.)* Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, és másodsorban azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az *kényszerítő okból* történik és az elérni kívánt cél fontossága *összhangban van* az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával. *[20/1990. (X. 4.) AB hat.]* Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. E feltételek fennállását kell vizsgálni az egybiztosítós rendszerben megszerzett jogosultságok esetleges korlátozásaival kapcsolatban is.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége. Erre tekintettel az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha mind az egészségbiztosítási, mind pedig a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. *Egyedüli korlát, hogy a biztosítási és szolidaritási elemeket is magába foglaló rendszer egymáshoz való viszonyát nem változtathatja meg önkényesen,* [26/1993. (IV. 22.) AB határozat,] *azaz átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.*

Mindezekre, – valamint a tervezett 1 éves átmeneti időre is – tekintettel az alábbiakban összegezte a törvénytervezettel kapcsolatos észrevételeit a biztos:

Az előterjesztés szöveges részében kiemelt szakmai konszenzuson alapuló, új nyugat európai biztosítási modell létrehozása – álláspontom szerint – éppen a szakma jelenlétét nem nélkülözheti. A Nemzeti Egészségügyi Program részeként zajló struktúra-váltással összefüggésben a Nemzeti Egészségügyi Tanács, mint szakmai szervezet ezúttal ugyancsak betöltheti szándékolt szerepét. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 148.§ (1)-(3) bek.), valamint a 229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alapján – mely a Tanács feladatköréről, szervezetéről és működéséről rendelkezik – a NET egyfajta stratégiai garanciát is jelenthet az egészségpolitikán belüli konszenzus létrejöttéhez. Ezért voltaképpen nincs indoka, hogy a jogalkotó nem ad lehetőséget a NET által gyakorolt szakmai (vö. civil) kontrollnak a Pénztárak egyes szervezetein belül, vagy az egyes pályázatok elbírálása során. (13.§ Igazgatóság, 25.§ Felügyelő bizottság, 59.§ Díjtétel Bizottság, 60.§ Fejkvóta Bizottság, 168.§ pályázatokat értékelő testület). Az egyes bizottságok munkáját a biztosítási és pénzügyi szakmán kívül akár orvos-szakmai aspektusból is segítheti a NET-ből delegált egy-egy tag. A kisebbségi tulajdonosok számára pedig kifejezetten előnyös lehet egy már létező és legitim szervezet praxisát alkalmazni.

Azzal együtt, hogy a törvénytervezet (150.§) módosítani óhajtja az Eütv. vonatkozó szakaszait (149. § (2) bek.), csupán a Tanács (NET) személyi összetétele egészül ki a Kötelező Egészségbiztosítási Pénztárak Szövetségének képviselőjével, valamint az Alapot kezelő szerv vezetőjével, azonban a fentebb említett szervezeti kontroll ezzel nem biztosított.

A továbbiakban javaslatait a szakasz szám megjelölésével, és rövid kiegészítéssel ellátva jegyezte. Végül annak a reményének adott hangot, hogy az egészségügy struktúra-változásának jelenleg folyó utolsó nagyívű lépése nem nélkülözi a kellően megalapozott és megfelelő szakmai érveket, valamint a jogállami eszközöket, de legfőképpen a társadalmi konszenzust.

Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény – számos további módosítást követően – megjelent a Magyar Közlöny 2008/24 (II. 18.) számában (Gy 342/2007.)

A tervezett otthonszülésről szóló kormány-előterjesztés tervezete

Az OBH 4570/2007. számú állásfoglalásomban megfogalmazott alapjogi érvek figyelembevételével megalkotott norma-csomag kiindulópontja lehet egy valóban korszerű, szemléletében a szülés természetes eseményét hangsúlyozó, az abban részt vevő szakemberek munkáját segítő és felelősségüket rendező szabályoknak.

Ugyanakkor, felhívta a figyelmet arra, hogy a tervezet fogalom meghatározása a tervezett otthonszülést továbbra is szakorvos és szülésznő által „levezetett" szülés-nek nevezi, holott az egészségügyi intézményen kívüli esemény önmagában jelzi a kísérésre felhívó szándékot. A szemléletváltozás alapvető feltétele a helyes terminológia használata, amely különösen érzékelhetővé és könnyen elhatárolhatóvá teszi a szülés során felmerülő komplikáció fellépésekor szükséges „szülés vezetés" közötti – álláspontunk szerint – jelentős különbséget.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A tervezet 2. §-ában a közreműködő szülész-nőgyógyász szakorvostól 10 éves szakmai gyakorlatot vár el a jogalkotó, amelyet az intézményen kívüli szülés óhaja – és e tekintetben – a természetességet jelentő szemlélet valósága nem tesz indokolttá. Önmagában a tíz év nem jelent segítő együttműködést. A kellő szakmai tapasztalatot a terület megfelelő ismerete jelenti, ami elsősorban esetszámon alapul.

A 4. §-ban a tájékozott beleegyezést elősegítő, az egészségügyi törvény szabályai szerinti kötelező tájékoztatást részletezi a tervezet. Amennyiben a háttérkórház a kötelezett, úgy a tájékoztatás hitelessége, az otthonszülésre vonatkozó, lényeges ismeretek megfelelő átadása vélhetően a teljességre való igény nélkül történhet, ezért itt indokolt a választott orvos, szülésznő, vagy dúla felkészítő együttműködése.

Ugyancsak a szemléletmód jelentősége miatt az 5. §-ban a szülés helyszínének előzetes ellenőrzése helyett javaslom a helyszín bejárása, szemléje szóhasználatot, így a segítő együttműködés és partnerség a szülő nő és az őt segítő valamennyi szakember között, a jogi norma szintjén is hangsúlyt kap.

Végül kiemelte a biztos, hogy ennek a jogszabálynak a jelentősége messze túlmutat a jog keretein, a norma szöveg kényszerű, olykor nehezen meghatározható határvonalain. Amint arra az otthonszüléssel kapcsolatos állásfoglalás is utalt, az alapjogok által artikulált értékeket önmagukban is, de valamennyi alapjoggal összhangban kell az államnak kezelni.

A jogszabály nem lépett hatályba (Gy 494/2007.)

A határon túli magyarok magyarországi egészségügyi ellátásának támogatásáról szóló miniszteri rendelet tervezet

A határon túli magyarok számára az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést korábban koordináló Segítő Jobb Egészségügyi és Humanitárius Alapítvány feladatait jelentős számban a Romániában élő magyar nemzetiségű betegek segítése tette ki. A feladathoz kötött, gyors és hatékony működés lehetővé tette a valóban rászorulók számára a hazai ellátó rendszer igénybevételét. Románia csatlakozása az Európai Unióhoz azonban új helyzetet teremtett – egyebek mellett – a magyar támogatások állami finanszírozását illetően is.

Az Új Magyarország – szabadság és szolidaritás 2006–2010 című program a nemzetpolitikai fejlődést kiemelt célként deklarálja, amely tehát a határon túl élő magyarok érdekeit a kölcsönös felelősségvállalás alapján látja érvényesíthetőnek. Ehhez megfelelő intézményi és szervezeti feltételek létrehozását szorgalmazza a magyar Kormány. Ugyanakkor mivel ez a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

program hosszú távon igyekszik kielégíteni a jogos és felmerült igényeket, az átmeneti időszakra nem látok konkrét terveket, mely a zökkenőmentes modellváltást tenné lehetővé, és nem nehezítené a határon túl élő, jelentős számú magyar nemzetiségű számára – a deklarált kormányzati cél keretein belül – az eddig szabad utas magyarországi ellátási struktúra igénybevételét.

Kétségtelen, hogy a támogatási rendszer átláthatóvá tétele az igénybevevő alanyi kör összetételének, számának tervezése a magyar költségvetés számára könnyítést jelent, azonban a feladatellátás nehézkessé válhat. Nem látom kellően kidolgozottnak továbbá az Értékelő Bizottság felállítását, működését, a támogatások odaítélésének döntési mechanizmusát.

Ugyancsak szűknek tartom az ellátás költségvetésének OEP általi jóváhagyása és az ellátás igénybevétele közötti 15 napos határidőkeretet is, tekintettel arra, hogy valamely magyarországi egészségügyi ellátó igénybevételét éppen a határon túl nem, vagy rosszul működő ellátó indokolja.

A Kormányprogram szerint valamennyi határon túli magyar nemzetiségű – és egyúttal rászoruló – ember a magyar Kormány támogatását élvezi. E célkitűzés azonban a tárgyalt egészségügyi ellátás tekintetében az uniós polgárságra vonatkozó közösségi norma sérthetetlensége miatt – legalábbis – ismételt és alapos értelmezést igényel.

Mindezek alapján a jogszabály tervezet „visszalépését" alapjogi szempontból aggályosnak találtuk, annak ismételt felülvizsgálatát javasoltuk.

Az 59/2007 (XII. 29.) Eüm. rend. hatályba lépett. (Gy 486/2007.)

Az új Polgári Törvénykönyv tervezetét ugyancsak véleményezte a biztos. Tekintettel arra, hogy a kodifikációs folyamat során szinte valamennyi kérdés normaszövegbe foglalását megelőzte az aktuális könyv tartalmáról folyt egyeztetés, vita, vagy egyéb javaslattevő eszmecsere, ezúttal valóban csak az alapjogi megközelítés következhet jogrendünk Magánjogi Kódexének elemzése során. A terjedelmi korlátokra is figyelemmel csupán néhány különösen jelentős, vagy egyébként újonnan bevezetendő jogintézménnyel kapcsolatban fejtette ki röviden észrevételeit, melyet a további kodifikációs tárgyalások során részletesen vázol és vázolt.

Legfőképpen a Kódex szemléletét meghatározó elveket és célokat támogatta és méltányolta a biztos, és különösen jelentős lépésként, és az általános alapjogi kultúrát erősítő tendenciának értékelte a jogbiztonság alkotmányos érvrendszerének elfogadását a stabil magánjogi jogviszonyok korszerűsítése során. (Gy 374/2007.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.
A Hivatal működése és beszámolója

3.1.
A Hivatal működése

A 2007-es esztendő jelentős változásokat hozott az intézmény életében: lejárt a 2001-ben megválasztott országgyűlési biztosok mandátuma. Dr. Lenkovics Barnabásnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a megbízatása azonban mandátumának lejárta előtt lemondásukkal megszűnt. Az előbbi biztost ugyanis április 22-i hatállyal alkotmánybíróvá választották, az általános helyettest igazságügyi és rendészeti miniszterré nevezték ki május 1. napjával. Az általános ombudsmant előbb az általános helyettes, majd május-júniusban – mandátumának június 30. napjával történő lejártáig – dr. Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa helyettesítette. Július 1. napjáig a parlament nem választotta meg az állampolgári jogok új országgyűlési biztosát, az általános helyettesi státuszt pedig a 2007. július 2. napján hatályba lépő 2007. évi XXXVII. törvény megszüntette, így az állampolgári jogok országgyűlési biztosát – a hivatkozott törvénnyel módosított Obtv. 2. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a korban legidősebb külön biztos, dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos helyettesítette. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységében megszakítás nem volt, mert dr. Kállai Ernőt június 11. napján megválasztotta az Országgyűlés, így 2007. július 2. napján hivatalba léphetett. Dr. Szabó Mátét az országgyűlés szeptember 24. napján megválasztotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosává, s másnap elfoglalta hivatalát. December 12. napjával megszűnt dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos mandátuma, s mivel új adatvédelmi biztost ez ideig nem választottak, az Obtv. 2. § (4) bekezdése alapján jogkörét dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa látja el.

Az Országgyűlés 2007-ben két alkalommal is módosította az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt. Az Or-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sággyűlés 2007. május 14-i ülésnapján elfogadott és július 2. napján hatályba lépett 2007. évi XXXVII. törvény – amint azt korábban már említettük – megszüntette az általános helyettesi posztot és pontosította a biztosok helyettesi rendjét, valamint juttatásait. Ezeknél lényegesen nagyobb változásokat hozott az Országgyűlés 2007. november 26-i ülésén elfogadott és – néhány rendelkezését kivéve – december 1. napján hatályba lépett 2007. évi CXLV. törvény, amely – azonkívül, hogy több helyütt pontosította, illetve kiegészítette az Obtv. rendelkezéseit – az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében külön biztosként létrehozta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményét. A Parlament kísérletet tett az új külön biztos megválasztására, de a választás eredménytelen volt.

A 2007-es esztendőre vonatkozó költségvetési megszorítások az Országgyűlési Biztos Hivatalát is negatívan érintették. A biztosok minden költségvetési tárgyalás során jelezték, hogy a részükre biztosított létszám feladataik elvégzéséhez elégtelen, ennek ellenére többletlétszámot 2007-ben sem kaptak, sőt 5%-kal csökkenteni kellett az intézmény munkatársainak számát. Ennek következtében néhány munkatársat nyugdíjazni kellett, illetve a pillanatnyilag üres álláshelyet sem tudtuk betölteni. A költségvetési előírások korlátozzák a megbízási szerződéssel, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonyban való foglalkoztatást, így egyre kevesebb lehetőségük van a biztosoknak arra, hogy a mind bonyolultabb jogi és gazdasági problémákat tartalmazó beadványok kivizsgálásához külső szakértőket vegyenek igénybe.

1995. december 31. és 2007. december 31. között az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma – a biztosok és a hivatalvezető nélkül – az alábbiak szerint alakult:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
érdemi	26	68	176	183	186	184	182	185	193	103	106	107	101
ügyviteli	17	29	135	141	141	139	141	135	136	138	37	36	37
összes	43	95	111	124	127	123	123	120	129	141	143	143	138

A táblázat adataiból megállapítható, hogy a munkatársi létszámban emelkedés 2003-ban, illetve 2004-ben volt, ekkor ugyanis az adatvédelmi biztost felruházták hatósági jogkörrel, illetve a Magyar Államot kellett képviselnie különböző nemzetközi fórumokon, feladatokat vett át a Belügyminisztériumtól, és ezért az új feladatokhoz többletlétszámot kapott.

2007. december 31. napján az egyes szervezeti egységek – ugyancsak a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

biztosok és a hivatalvezető nélküli – beosztás szerinti létszámát a következő táblázat mutatja:

A munkatársak létszáma és beosztása szervezeti egységenként:

	állampolgári jogok ogy.-i biztosa	kisebbségi biztos	adatvédelmi biztos	hivatal	összesen
főosztályvezető	4	3	5	2	14
főosztályvezető-helyettes	4	2	1	2	9
osztályvezető	2		1	2	5
felsőfokú végz. munkatárs	29	9	27	8	73
adminisztrátor	5	2	7	16	30
fizikai dolgozó	2	1	1	3	7
Összesen	**46**	**17**	**42**	**33**	**138**

(Azoknak a munkatársak a névsorárát, akik 2007-ben az általános biztos és helyettesének irodáján, illetve a Hivatalban dolgoztak, a beszámoló IV. melléklete tartalmazza.)

Az országgyűlési biztosok 2007-ben is számot adtak az őket megválasztó Országgyűlésnek előző évi tevékenységükről. A plenáris ülés előtt a Parlament 10 bizottsága részletesen megvitatta a beszámoló általános megállapításait, illetve az adott bizottság tevékenységét érintő részét. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügy bizottság meghallgatta valamennyi biztost. Az Önkormányzati és területfejlesztési, az Ifjúsági, szociális és családügyi, valamint az Oktatási és tudományos bizottság részletesen foglakozott az állampolgári és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolójával, a Honvédelmi és rendészeti, továbbá az Egészségügyi bizottság pedig az általános biztos és az adatvédelmi biztoséval. A Környezetvédelmi és a Mezőgazdasági bizottság csak az általános biztost, a Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság pedig csak a kisebbségi biztost hallgatta meg. A parlamenti bizottságokkal és az egyes képviselőkkel e találkozásokon kívül is intenzív a biztosok kapcsolata. Jelentősebb vizsgálatok lefolytatása után az arról készült jelentést az éves beszámolókon kívül is megvitatják az érintett bizottságok, illetve meghívják a biztosokat a hatáskörükbe tartozó jelentősebb törvények, törvénymódosítások javaslatainak tárgyalására is. A képviselők is több alkalommal fordultak a biztosokhoz személyesen vagy írásban a választókörzetükben lakó állampolgárok panaszaival. (2007-ben 8 országgyűlési képviselőtől érkezett beadványt re-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gisztráltunk.) A plenáris ülés május 9. napján kezdte meg az országgyűlési biztosok 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójának megvitatását, majd május 14. napján a kisebbségi és az adatvédelmi biztosét el is fogadta. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese 2006-ban elkezdte és 2007-ben befejezte a 2006-os tüntetések során a rendőrség eljárásának vizsgálatát, azonban (az annak eredményéről készült) jelentését a képviselők egy része nem tartotta megfelelőnek. Az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság önálló javaslatot terjesztett elő arról, hogy a képviselők külön szavazzanak erről a jelentésről és a beszámolóról, azonban ezt a módosító javaslatot az Országgyűlés nem fogadta el. Ezt követően a május 25. napján tartott plenáris ülésen szavaztak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének a 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójáról. A vitatott jelentés iránti nemtetszését 103 képviselő úgy kívánta kifejezni, hogy a beszámoló elfogadásáról döntő szavazás során tartózkodtak a szavazástól. (Csupán 2 képviselő szavazott nemlegesen.) A megelőző 4 év 100%-os elfogadásához képest ezért mutat más eredményt a beszámoló fogadtatása.

A beszámolók fogadtatását az alábbi táblázat mutatja:

1995-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
évekről történt beszámoló										
állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese										
99,6	99,3	95,6	96,7	96,0	99,7	100	100	100	100	65,3
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa										
99,6	98,6	95,2	89,7	95,3	97,8	100	100	100	100	99,7
adatvédelmi biztos										
95,3	88,8	82,7	87,3	90,0	100	99,7	100	99,7	99,2	79,1

A biztosok tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról döntő 44/2007. (V. 31.) országgyűlési határozat 2004 óta már negyedik alkalommal kérte fel a Kormányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi helyzetének rendezésére, arra azonban a mai napig sem került sor. Az előző évi beszámolóban részletesen taglaltuk a helyzetet, s akkor még reménykedtünk a gyors megoldásban. Időközben azonban tudomásunk szerint megszakadt az egyeztetés – mindkét fél állítása szerint a másik hibájából – az azóta már meg is szűnt Kincstári Vagyoni Igazgatóság és a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata között. Nem tudtuk megkezdeni az életveszélyes

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ablakok javíttatását, cseréjét sem, mert a tulajdonosok – megkeresésünk ellenére – nem adták ahhoz írásbeli hozzájárulásukat. Megkerestük az ügyben dr. Kiss Péter kancelláriaminiszter urat is, választ azonban nem kaptunk, így segítségért ismét a tisztelt Országgyűléshez kell fordulnunk.

Az intézménynek juttatott költségvetési támogatás 2007-ben sem tett lehetővé nagyobb beruházásokat. Számítógépparkunk, -programunk kezd erkölcsileg elavulni, azonban nincs lehetőségünk teljes körű fejlesztésre. Az elmúlt évben a munkaállomások memóriájának mennyiségét sikerült a duplájára emelnünk, valamint a rendszerek és a felhasználói adatok mentését végző eszközöket cseréltük le újakra. A szerverek hűtését végző berendezés véglegesen meghibásodott, ezért azt pótolni kellett. Néhány új mobil számítógépet kellett beszerezni, mert a külső helyszíneken való munkavégzéshez arra szükség volt. A jelzett eszközök felkészítését és más kisebb fejlesztést is elvégzett az Informatikai Osztály 4 munkatársa a hivatal informatikai infrastruktúrájának és rendszereinek üzemeltetése, karbantartása és a felhasználók munkavégzésének informatikai támogatásán kívül.

A hivatal költségvetési támogatása nem követi az inflációt, a részünkre juttatott keret egyre nagyobb részét kell a székház üzemeltetésére, közüzemi díjakra, egyéb működési kiadásokra fordítani. Évről évre kisebb összeg jut könyvtárunk fejlesztésére. Az új székházba való költözéskor az volt a célunk, hogy legalább korlátozottan nyilvánossá tehessük könyvtárunkat, s létrehozzunk benne az emberi jogokkal, annak intézményeivel foglalkozó olyan gyűjteményt, amely nem csupán a mindennapi munkavégzésben segíti a munkatársakat, hanem az emberi jogokkal foglalkozó szakemberek tudományos műhelye is lehet. E terv megvalósításától azonban egyre távolabb kerülünk, hiszen a rendelkezésünkre álló összegből a napi munkához elengedhetetlenül szükséges szakmai könyveket is alig vagy csak igen kis példányszámban tudjuk megvenni, gyakran kell ún. könyvtárközi kölcsönzéssel beszerezni azokat.

Az országgyűlési biztosok közös Hivatalán belül végzi tevékenységét az Ügyfélszolgálati, valamint a Szervezési Osztály. Az előbbi ellátja az ügyfelek fogadásával, meghallgatásával, tájékoztatásával kapcsolatos teendőket. Keretében működik a Panasziroda és az Információs szolgálat is. Feladataik közé tartozik az iratok iktatása, kezelése, a statisztikai adatok rögzítése, eseti és rendszeres összesítők elkészítése. A Szervezési Osztály feladatai is igen szerteágazók. Állandó kapcsolatban vannak az Országgyűlés és a bizottságok tisztségviselőivel, közreműködnek a biztosok és a képviselők találkozásainak megszervezésében. Jelentős szerepük van az éves beszámolók megjelenteté-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sében, s a Parlamenthez való eljuttatásában. Koordinálják az intézményünkben szakmai gyakorlatukat töltő joghallgatók és államigazgatási főiskolások foglalkoztatását. Az osztályon dolgozók végzik alapvetően a biztosok és munkatársaik külföldi és hazai utaztatását is. Tevékenységük igen jelentős részét teszik ki nemzetközi ügyek, a hazai konferenciák és egyéb rendezvények szervezése, a vendégek fogadása.

2007-ben több nagyobb rendezvényre került sor. Ebben az évben alapították meg az országgyűlési biztosok a „Justitia Regnorum Fundamentum" díjat, amellyel az emberi és állampolgári jogok védelme terén kifejtett kiemelkedő emberi helytállást, szakmai tevékenységet kívánták elismerni. Az első díjak átadására június 20-án, az intézmény megalakulásának évfordulóján került sor ünnepélyes keretek között. A díjat a hajlék nélkül élőkért tett erőfeszítéseiért Vecsei Miklós, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat ügyvezetője, a kisebbségi jogsérelmek és diszkriminációs esetek felkutatásáért Berkes Béla, a Roma Sajtóközpont újságírója és Dénes Balázs, a Társaság a Szabadságjogokért egyesület elnöke kapta az információs jogok hazai erősítése érdekében kifejtett tevékenységéért. A Hivatal munkatársai szervezték meg – a Magyar ENSZ Társasággal közösen – a december 3-án a Parlament Felsőházi termében az Emberi Jogok Napja alkalmából „Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon" című tudományos konferenciát, amelyet Szili Katalin házelnök nevében Mandur László, az Országgyűlés alelnöke nyitott meg. Egy héttel később, december 10-én az országgyűlési biztosok kötetlen beszélgetést folytattak középiskolai diákokkal tevékenységükről és az emberi jogokról. A Hivatal szervezte meg január 29-én dr. Kovács Tamás legfőbb ügyész és helyettesei bemutatkozó látogatását és Szabó Máté országgyűlési biztos október 25-i találkozását a jelentősebb civil szervezetek képviselőivel. A felsoroltakon kívül a biztosok, illetve munkatársaik részvételével tartott számtalan más rendezvény megszervezésében, illetve lebonyolításában is közreműködtek a Szervezési Osztály és a Gondnokság munkatársai, ezekről azonban a biztosok saját beszámolóikban tesznek említést.

Több külföldi delegáció is járt az elmúlt évben hivatalunkban. Ezek közül az egyik legfontosabb a Kínai Országos Népi Gyűlés 7 fős delegációjának látogatása volt március 30-án. (Itt kell megjegyeznünk, hogy intézményünknek jelentős szerepe volt abban, hogy a 2000-es évek elején emberi jogi párbeszéd indult előbb Kína és Magyarország, majd közvetítésünkkel Kína és az Európai Unió intézményei között. Azóta is közreműködünk abban, hogy a tapasztalatszerzés céljából hazánkba látogató kínai állami szervek megtalálják a magyar társintézményeket.) A Sanghaji Ellenőrzési Bi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zottság 8 fős delegációját fogadta Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos munkatársaival együtt december 10-én. Több alkalommal szervezett a Hivatal olyan találkozókat, amelyeken a biztosok vezető munkatársai fogadták a vendégeket.

A Hivatal Szervezési Osztályának a feladata, hogy az országgyűlési biztosok és munkatársaik külföldi utazásait is megszervezzék. Takács Albert, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese január 17-én Párizsban vett részt az Eltűnt és Kizsákmányolt Gyermekek Nemzetközi Központjának konferenciáján, március 28-29-én Bécsben az EBESZ által kezdeményezett konferencián, amelynek témája a gyülekezési, társulási és véleménynyilvánítási szabadság elősegítése volt a plurális társadalmakban. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztossal együtt vettek részt április 12-13-án az európai nemzeti ombudsmanok és az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa között kétévente megrendezésre kerülő kerekasztal-megbeszélésen. Október 14-16. között Strasbourg-ban került sor az Európai Unió tag- és tagjelölt országai nemzeti ombudsmanjainak VI. találkozójára, amelyen Magyarországot Szabó Máté és Péterfalvi Attila képviselte. Szabó Máté november 29-én St. Pöltenben találkozott Peter Kostelka osztrák emberi jogi biztossal, a Nemzetközi Ombudsman Intézet alelnökével. A biztosok és a Hivatal munkatársai is több nemzetközi konferencián, két- vagy többoldalú megbeszélésen, illetve tanulmányúton vettek részt külföldön, amely utazásokat a Szervezési Osztály készítette elő. Góg Laura, a Hivatal nemzetközi jogi referense tartja a kapcsolatot a nemzetközi ombudsmani szervezetekkel, valamint a nemzeti ombudsmani intézményekkel, s ennek keretében november 6-7-én nemzeti összekötőként részt vett az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa által a biztos és az emberi jogvédelemmel foglalkozó nemzeti intézmények közötti hatékony együttműködés fokozása céljából kialakított hálózat I. „Focal Points" konferencián. Szerepet vállal a magyar ombudsmanok gyakorlatának nemzetközi ismertetésében is: az elmúlt évben 8 publikációja jelent meg az European Ombudsmen Newsletter, illetve az Ombudsman Daily News különböző számaiban. (Az időközben leköszönt Lenkovics Barnabásnak és a szeptemberben hivatalba lépett Szabó Máténak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak, illetve Takács Albert általános helyettesnek és munkatársaiknak 2007-es publikációit a Beszámoló II. melléklete tartalmazza. A III. melléklet az ügyek tárgya szerinti keresést segíti elő, a IV. melléklet pedig azokat a kollégáinkat nevesíti, akik 2007. évben a biztosok és a Hivatal munkájában részt vettek.

Az V. melléklet az országgyűlési biztosok intézményének ismertségét és

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

társadalmi elfogadottságát felmérő Szonda Ipsos által végzett közvélemény-kutatás eredményét mutatja be.

3.2.
A 2007. év statisztikai adatai

A beszámoló első fejezete az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2007. év során végzett tevékenységének elvi szintű megállapításait, a panaszokból és a vizsgált ügyekből levonható tanulságokat, valamint a kiemelt ügyek rövid leírását és az azokban tett ombudsmani intézkedéseket tartalmazza. A második fejezet a jogalkotásra irányuló kezdeményezésekkel foglalkozik, kiemelten kezelve az Országgyűlésnek tett ajánlásokat. Számot ad a jogalkotók által véleményezésre megküldött tervezetekre adott észrevételekről s azok fogadtatásáról is. A továbbiakban az általános hatáskörű biztos és munkatársainak munkáját a jelen fejezet részét képező statisztikai táblák alapján, a számok tükrében elemezzük.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztályához érkezik az országgyűlési biztosoknak és a Hivatalnak címzett minden küldemény, de teljes körű ügykezelést csak az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és korábban a helyettes, illetve a hivatal részére végeznek. (A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa részére érkezett küldemények iktatását elvégzik, az Adatvédelmi Biztos Irodájához csak továbbítják azokat, a tényleges ügykezelés ott történik.) 2007-ben a Hivatalba érkezett küldemények száma meghaladta a 16 300-at, ebből az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez intézett panaszbeadványok száma 3981 volt, 57-tel kevesebb az előző évinél. Tekintettel arra, hogy közel fél évig nem volt általános hatáskörű biztos, ez a szám semmiképpen sem tekinthető számottevőnek. Az intézmény megalakulása óta több mint 68.000 beadvánnyal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez. 2001-től

31 444 beadvány érkezett, a legtöbb (5264) 2001-ben, a legkevesebb (3860) 2002-ben. A 2007-ben érkezett 3981 beadvány 5081 panaszt tartalmazott. 1995 óta 82 358 panaszt regisztráltunk. (Ez utóbbi számok még emelkednek, mert a folyamatban lévő ügyek intézése során kiderülhet, hogy egy beadványként nyilvántartott irat több panaszt is tartalmaz.)

A 2007. január 1-je és 2007. december 31. között érkezett ügyek és panaszok számát mutatja az alábbi táblázat:

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összes
érkezett ügyek	5264	3860	4540	4992	4769	4038	3 981	31444
száma és %-a	16,7%	12,3%	14,4%	15,9%	15,2%	12,8%	12,7%	100%
panaszok száma	6416	4936	6331	6781	6407	5267	5 081	41219
és %-a	15,6%	12,0%	15,4%	16,5%	15,5%	12,8%	12,3%	100%

Az intézmény működtetésével kapcsolatos iratokat, a véleményezésre megküldött jogszabályokat és a panaszt nem tartalmazó egyéb beadványokat ún. gyűjtőszámra iktatjuk. Az ilyen ügyiratok 2007-ben meghaladták az 500-at.

Az általános hatáskörű biztosokhoz 2001 óta érkezett beadványoknak a keletkezés módja szerinti megoszlását mutatja az I. mellékletben található 1. táblázat. A táblázatból megállapítható, hogy a legtöbb panaszos írásban fordul az országgyűlési biztoshoz; levélben 2249 fő, e-mailben 975 fő kereste meg a hivatalt. Tekintettel arra, hogy évről évre több panasz érkezik hivatalunkba e-mailen, 2007. január 1-jétől ezeket is külön jegyezzük. Egy év tapasztalatából messzemenő következtetéseket ugyan még nem lehet levonni, de valószínűsíthető, hogy az elektronikus posta igénybevétele a szóbeli és írásbeli panaszok arányán nem változtat, csak a küldés módja változik. A táblázatból az is látható, hogy az ügyfelek több mint 10%-a (712 fő) minden évben személyesen fordul hivatalunkhoz sérelmével. Ezért működik az Ügyfélszolgálati Osztály keretében a Panasziroda, amelynek munkatársai előzetes időpont-egyeztetés után vagy a félfogadási időben fogadják az állampolgárokat. Az elmúlt évben 931 fő jelent meg a Panaszirodán, akik kérelmük jegyzőkönyvbe foglalását kérték. Az ügyfelek egy része a már folyamatban lévő ügyében érdeklődött, de többségük új sérelmet adott elő. Több mint 10%-uk elfogadta a munkatársaktól szóban kapott tájékoztatást. A Hivatal Információs szolgálatot is működtet, amely főleg telefonon, de személyesen is fogad ügyfeleket. 2007-ben 5600 alkalommal keresték meg az információs szolgálatot: telefonon 598-an érdeklődtek folyamatban lévő ügyükben, 4176 esetben pedig általános tájékoztatást vagy időpontot kértek személyes meghallgatásra. A személyesen megjelenő ügyfelek közül 55 fő érdeklődött korábbi beadványa ügyében, 297-en iratot adtak le, 474-en pedig általános információt kértek, vagy időpontot részletes személyes meghallgatásra. A munkaidőn túl érdeklődő ügyfeleket a portaszolgálat látja el a szükséges információval. A Panaszirodán dolgozó, illetve az információs szolgálatot ellátó munkatársaknak széles körű szakmai tapasztalattal, türelemmel és empátiával kell rendelkezniük, mert

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a hozzánk fordulók nagy része már több fórumot is megjárt sérelmével, ahol – megítélésük szerint – nem megfelelően intézték ügyüket, de sok közöttük a mentálisan sérült ember is.

Vizsgáljuk a beadványokat abból a szempontból is, hogy magánszemély (esetleg család) vagy az állampolgárok valamilyen csoportja nyújtotta-e be. 2007-ről megállapítható, hogy ebből a szempontból nem történt lényeges változás az előző évhez képest, az ügyek több mint 90%-ában magánszemély, a többiben civil szervezet vagy más közösség fordult hozzánk panasszal (2. táblázat). A 3. táblázat adataiból látható, hogy amíg 2006-ban csak 6 uniós állampolgár és 27 más külföldi, addig 2007-ben 21 uniós és csak 6 más külföldi állampolgár fordult hozzánk. Ennek magyarázata talán abban kereshető, hogy egyrészt a velünk szomszédos országok nagy része csatlakozott az Európai Unióhoz, másrészt egyre több uniós állampolgár telepedett le vagy vállalt munkát Magyarországon.

2007-re is igaz az a korábbi megállapítás, hogy a városban élők számarányukhoz képest többen fordulnak az országgyűlési biztoshoz. Már az előző évben is megfigyelhető volt azonban az a tendencia, hogy emelkedett a községekben lakók „részesedése" az ügyekből: 2006-ban a beadványok 24%-a, 2007-ben pedig 25%-a érkezett községekből, ugyanakkor 2002 óta a városokban élők aránya 2%-kal emelkedett. (Az ügyek településtípusok szerinti megoszlását a 4. számú táblázat mutatja.) Ez a 2%-os városokból érkező beadványszám-csökkenés adódhat abból is, hogy kb. ilyen arányban csökkent a Budapestről érkező beadványok száma; míg 2006-ban az összes beadvány 33,7%-a (1361 ügyirat), 2007-ben 31,4%-a (1253 ügyirat) érkezett Budapestről (lásd az 5. táblázatot). Változatlan azonban, hogy a budapestiek lényegesen több panasszal fordulnak az országgyűlési biztosokhoz, mint a többi megyében élők. Az ország lakosságának 16,9%-a él a fővárosban, a panaszoknak azonban több mint 31%-a érkezik onnan. Budapesten kívül csak a Pest és Nógrád megyéből érkező beadványok aránya haladja meg az ott élő lakosok arányát. E két megyében, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében emelkedett a beadványok száma és aránya, míg a Vas megyéből érkezőké több mint a felével csökkent. (Ez utóbbira érvényes az a korábbi tapasztalat, hogy a biztosi megyelátogatás évében jelentősen megemelkedik az adott megyéből érkező panaszok száma, majd az azt követő egy-két évben visszaáll az eredeti szintre.) A legtöbb panasz számszerűen – Budapest és Pest megye után – Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből érkezett, de ha az ún. panaszkodási rangsort, azaz azt vesszük figyelembe, hogy az adott földrajzi egység százezer lakosára hány beadvány jut, akkor Budapestet (74) és Pest (46) megyét Csongrád (38) megye követi, s Bor-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sod-Abaúj-Zemplén megye (25) csak a 15. helyet foglalja el. Abszolút mértékben 2007-ben a legkevesebb panasz Vas (46), Tolna (58) és Zala (79) megyéből érkezett, s a panaszkodási rangsor utolsó három helyén ugyancsak Vas (17), valamint Békés (22) és Baranya (24) megye áll „holtversenyben" Veszprém és Tolna megyével.

Amint azt korábban jeleztük, egy-egy beadvány több panaszt is tartalmazhat, így a 2007-ben érkeztetett 3981 ügyirat 5081-et. A továbbiakban azt tekintjük át, hogy mi volt ezen panaszok tárgya, mely szervek ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeztek az eljáró hatóságok vagy közszolgáltató szervek tevékenységében. A 6. táblázat a panaszok típusonkénti megoszlását mutatja be, azaz hogy a panaszosok milyen tárgyú ügyet sérelmeztek. 2007-ben is – a korábbi évekhez hasonlóan – a legtöbb panasz egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyekben érkezett (az összes panasz 10,8%-ában), ezt követik 8,9%-os részesedéssel a polgári jogi ügyek, 8,7%-kal a büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek, majd a közüzemi szolgáltatók (7,8%) és az építési, helyiség –, lakásügyek, műemlékvédelmi tárgyú ügyek (összesen 7,7%). Az előző évhez képest a legjelentősebb – 2,3%-os – emelkedés a közszolgáltatási ügyekben következett be, de meghaladja a növekedés a fél százalékot az egészségügyi ellátást, valamint a gazdálkodó szervezetek eljárását sérelmező panaszok arányában, továbbá a szociális és hajléktalanügyekben. Ha a panasszal érintett szerveket vizsgáljuk (lásd a 7. táblázatot), első helyen változatlanul a helyi polgármesteri hivatalok (16,3%) állnak (részesedésük a helyi önkormányzati testületekkel együtt meghaladja a 20%-ot), amelyeket a bíróságok (8,7%) követnek, majd szinte fej-fej mellett a rendőrség (6,6%) és a közüzemi szolgáltatók (6,4%). Egyszázalékos vagy azt meghaladó emelkedés a gazdálkodó szervek, a közüzemi szolgáltatók és az országos hatáskörű vagy központi szervek ellen benyújtott panaszok számában volt tapasztalható.

A panaszosok évek óta a legtöbb esetben a hatóság eljárását sérelmezték, s az ilyen jellegű panaszok 2007-ben meghaladták az ötven százalékot (51,2%). A döntést sérelmezők aránya, bár 2,5%-kal emelkedtek az ilyen jellegű panaszok, ennek a felét sem érik el (21,5%). Ugyancsak növekedett – 6,9%-ról 7,5%-ra – a jogszabályok rendelkezéseit kifogásoló panaszok száma és aránya. Az eljárás elhúzódását, illetve a hatóság hallgatását az előző évhez képest kevesebbszer sérelmezték. (A 8. táblázat bemutatja a panaszok jellege szerinti megoszlást.) A 9. táblázatból megtudhatjuk, hogyan alakult a biztosokhoz az intézmény megalakulása óta benyújtott panaszok sorsa. Megállapítható, hogy 2007-ben elintézésre került valameny-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyi 2005-ben érkezett beadvány, s a 2006-ban érkezettekből csupán 42-t nem fejeztek be. Bár a munkatársak csaknem ezerrel több panaszt intéztek el 2007-ben, mint amennyi érkezett, a tárgyév végén 1074 panasz ügyében volt még folyamatban az eljárás. (Ez csaknem 500-zal volt kevesebb az előző évinél.) Az a körülmény, hogy évről évre viszonylag jelentős panasz elintézése húzódik át a következő évre, azt mutatja, hogy a rendelkezésre álló munkatársi létszám elégtelen. Hiába kérte azonban az országgyűlési biztos a költségvetési tárgyalások során szinte minden évben a létszám növelésének engedélyezését, ehelyett 2007-ben is a létszámcsökkentést tették kötelezővé. Ilyen körülmények között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa olyan helyzetbe kerül, hogy miközben vizsgálata során kénytelen megállapítani a vizsgálat alá vont szerv késedelmes ügyintézését, maga sem képes a hozzá benyújtott panaszok egy részét a kívánatos idő alatt elintézni. 2008-ban tovább ronthatja az időszerűséget az a körülmény, hogy több, nagy tapasztalattal rendelkező munkatárs nyugdíjba vonult, s az új, zömében friss diplomás, a közigazgatási gyakorlatot nem ismerő munkatárs még nem tudja őket teljes mértékben pótolni.

A jelen fejezetben eddig a 2007-ben az országgyűlési biztoshoz érkezett 3981 beadvány, illetve 5181 panasz jellemzőit tekintettük át a számok tükrében. Továbbiakban a 2007-ben elbírált 5992 panaszt vizsgáljuk különböző szempontok szerint. A 10. számú táblázatból megtudhatjuk, hogy 2007-ben is vizsgálat nélkül kellett elutasítani a panaszok nagy részét (69,5%-át), illetve az eljárást meg kellett szüntetni (8,6%), vagy a beadványt át kellett tenni elbírálásra az arra jogosult más szervhez (6%). Érdemi vizsgálatra a panaszoknak csupán 15,9%-ában – 951 panasz ügyében – került sor, 2-3%-kal kevesebb esetben, mint az előző években. Évek óta a panaszok negyedét-ötödét azért kell elutasítani, mert bíróság eljárását vagy döntését sérelmezik, s az ilyen ügyekre az országgyűlési biztos hatásköre nem terjed ki. (2005-ben ilyen okból való elutasításra az esetek 22,5%-ában, 2006-ban 25,7%-ában, 2007-ben pedig 22,5%-ában került sor.) A másik két leggyakoribb elutasítási ok, hogy az állampolgár bejelentése nyilvánvalóan alaptalan, illetve a leírt sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal, valamint a vélt vagy valós panasz nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése ellen irányul. E két okból 2007-ben a panaszok több mint 60%-át utasította el az országgyűlési biztos. A panaszok 10%-ának elutasítására az vezet, hogy az ügyfél nem meríti ki rendes jogorvoslati jogát, s így ügyében a biztos nem járhat el, mert nem vonhatja el más hatóság jogkörét. Elutasíthatja az országgyűlési biztos a panaszt akkor is, ha az ismételten benyújtott beadvány új adatot nem tartalmaz, a jogerős határozat

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kézhezvételétől több mint egy év telt el, nem a sérelmet szenvedett személytől származik, vagy a sérelem az 1989-es Alkotmány-módosítás előtt keletkezett. Elutasítható a beadvány azért is, mert az abban leírt alkotmányos visszásságot okozó sérelem csekély jelentőségű. A vizsgált panaszokban sem állapít meg a biztos minden esetben alkotmányos visszásságot. Gyakori, hogy csak a vizsgálat eredményeképpen állapítható meg, hogy az ügy elbírálása nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe, vagy eljárásának más törvényes akadálya van. Az is előfordul, hogy más ügyben már vizsgált hasonló panaszt, s a szükséges intézkedést megtette a sérelem jövőbeni előfordulása megelőzése érdekében, vagy éppen azt állapította meg, hogy az nem okozott alkotmányos visszásságot. Ilyen esetekben általában a más ügyben készült jelentését küldi meg a panaszosnak. 2007-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese a 951 vizsgált ügyből csak 122-t fejezett be úgy, hogy az alkotmányos visszásság megállapítása mellett 1 vagy több ajánlást tett a jogsérelmet okozó szervnek vagy annak felettes szervének. (Az ajánlások számát, sorsát a későbbiekben részletezzük.) A 11. táblázatból megállapítható, hogy a vizsgálat nélküli elutasítások esetében a panaszosok tájékoztatást kapnak az elutasítás okáról, illetve arról, hogy sérelmük orvoslása érdekében mit tehetnek. Ha a panasz elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik, a beadványt oda megküldjük.

A beszámoló I. mellékletének további táblázatai annak a 951 panasznak a sajátosságait mutatják be, amelyek átjutottak az elsődleges szűrön, s a biztos további vizsgálatukat tartja indokoltnak. A 12. táblázatból megtudhatjuk, hogy míg 2006-ban a legtöbb vizsgálat (12,9%) azokban az ügyekben volt, amelyeket a panaszos építési, helyiség-, lakás- vagy műemlékvédelmi ügyben nyújtott be, 2007-ben az ilyen típusú ügyek negyedével csökkentek, s részesedésük a vizsgált ügycsoportokból 8,5%. Ezzel a harmadik helyre „csúsztak” vissza. A legtöbb vizsgálatot a közlekedési, víz- és hírközlési ügyekben folytattak a biztosok 2007-ben, arányuk az előző évhez képest megduplázódott, 6,6%-ról 13,2%-ra emelkedett. Megőrizték második helyüket a közüzemi szolgáltatók ellen benyújtott panaszok, bár részesedésük 12,4%-ról 11%-ra csökkent. Egy százalékot meghaladó volt az emelkedés az adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti és biztosítási ügycsoportban, valamint az egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyekben. Két százalékos, illetve azt meghaladó csökkenés következett be a környezet –, természetvédelmi, mezőgazdasági ügycsoportban, illetve a rendőrség, ügyészség eljárása miatt benyújtott panaszok vizsgálatában. A 12. táblázat adataiból is következnek a 13. táblázatból levonható következtetések, mely táblázat a panasszal érintett szerveket mutatja be. Nyilvánvaló, hogy az ellen a szerv ellen irányul a legtöbb pa-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nasz, amelynek hatáskörébe tartozik a panasz elbírálása, s mivel az építési, lakás-, helyiség- stb. ügyek intézése során a területi polgármesteri hivatal, illetve a jegyző jár el, ezen szervek tevékenységét vizsgálták a legtöbb esetben, az ügyek 24,1%-ában. Az előző évekhez képest lényegesebb gyakrabban, az esetek több mint 10%-ában a hatósági tevékenységet is végző gazdálkodó szervek vizsgálatára került sor. (2007-ben átfogó vizsgálatot végzett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a parkoló társaságok ellen benyújtott nagy számú panasz ügyében.) A harmadik leggyakrabban vizsgált szervek közé a közszolgáltatók (7,6%), ezek közül is elsősorban a távhőszolgáltatók (2,3%) kerültek. Az 1%-ot meghaladják a különböző közlekedési, köztisztasági és szemétszállítást végző, valamit a víz- és csatornamű-szolgáltatók.

A részletes vizsgálat alá vont panaszok esetében is kimutatjuk, hogy az eljáró szervnek milyen tevékenységét tartják sérelmesnek az állampolgárok. A 14. táblázatból kitűnik, hogy itt még nagyobb arányban, a 60%-ot is meghaladóan sérelmezik a hatóság eljárását, s ennél lényegesen kisebb arányban, 16,2%-ban magát a döntést. A jogszabályok kifogásolása meghaladja a 7%-ot.

Az Obtv. 27. § (1) bekezdés értelmében az országgyűlési biztosoknak évente be kell számolniuk az őket megválasztó Országgyűlésnek az alkotmányos jogoknak a hatósági eljárások során történő érvényesüléséről, az ezzel kapcsolatos jogvédelem helyzetéről is. A 15. táblázat bemutatja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve általános helyettese 2007-ben lefolytatott vizsgálatai során mely alkotmányos jog sérelmét állapította meg, s hány esetben. A 16. táblázat azt is kimutatja, hogy mely alkotmányos jogokat sértették meg leggyakrabban a hatóságok és közszolgáltatók. Évek óta leggyakrabban a jogbiztonság elve, az állampolgárnak a tisztességes eljáráshoz való joga sérült, ez 2007-ben az esetek több mint 40%-ában következett be. Ezt követte az elmúlt évben a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való jog közel egyforma arányban (8,5, illetve 8,2%-ban), majd a szociális biztonsághoz való jognak (6%) és a gyermekek jogainak (5,1%) sérelme. 2006-ban a tulajdonhoz való jog és a legmagasabb szintű testi épséghez és egészséghez való jog sérelme szerepelt a 2. és 3. helyen 9,1, illetve 7,3%-kal.

Már jeleztük, hogy a biztos 2007-ben a 951 vizsgált ügyből 122-ben tett ajánlást. Egy-egy ügyben azonban a biztos több ajánlást is tehet, így történt ez az elmúlt évben is. A biztos 260 ajánlást tett az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében. Az ajánlást az esetek 45,8%-ában az érintett szervhez, 20,8%-ban az érintett szerv felügyeleti szervéhez nyújtotta be (lásd a 17. táb-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lázatot). (2006-ban 77 üggyel többen tett ajánlást a biztos, de az ajánlások száma csak 13-mal volt több.) Az előző évhez képest kisebb számban és arányban (21,4%) kezdeményezte a biztos valamilyen jogszabály alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését. A legtöbbször – 27 esetben – törvény alkotására, módosítására, valamint a települési önkormányzatok (beleértve a fővárost is) rendeletének módosítására tett javaslatot, kormányrendelet módosítására csak 5 alkalommal. 11 alkalommal kezdeményezte jogszabály jövőbeni helyes értelmezését, illetve alkalmazását. A 2007. évben tett ajánlásoknak, kezdeményezéseknek, javaslatoknak több mint 50%-át a címzettek elfogadták, s csupán másfél százalékét nem. A fennmaradó 48% esetében a határidő még nem telt el, illetve folyik az egyeztetés. A táblázatból az is megállapítható, hogy a biztosok csak kivételesen – 2007-ben csak 1-1 alkalommal – kezdeményeztek ügyészi óvást vagy fegyelmi eljárást. Az elmúlt évben 3 esetben fordultak az Alkotmánybírósághoz jogszabály utólagos vizsgálatát, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését vagy az Alkotmány értelmezését kérve.

A biztosoknak a jogszabály alkotására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére tett ajánlásainak „átfutási ideje" viszonylag hosszú, ezért az intézmény megalakulása óta követjük nyomon azokat. A 18. táblázat bemutatja a jogszabályokra vonatkozó javaslatok sorsát 1995. június 01. és 2007. december 31. között. Az elmúlt csaknem 13 év alatt az állampolgári jogok országgyűlési biztos 458 esetben tett javaslatot különböző szintű jogszabály (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, települési önkormányzat rendeletének, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközének, a továbbiakban együtt: jogszabály) alkotására, s azoknak csaknem 70%-át elfogadták. Alig rosszabb az arány a 874 jogszabály módosításra vagy a 31 hatályon kívül helyezésre vonatkozó javaslatok esetében (68,4, illetve 67,7%). A jogszabályokra vonatkozó 1363 ombudsmani javaslat teljesítését csupán 24,4%-ban utasították el a címzettek, tehát kimondhatjuk, hogy azok fogadtatása kedvező. A biztosok figyelemmel kísérik azt is, hogy az elfogadott ajánlások megvalósultak-e, s időről időre felülvizsgálják, hogy – az időközben bekövetkezett változásokra figyelemmel – indokolt-e fenntartani korábbi, még meg nem valósult kezdeményezésüket. (Az ajánlások teljesüléséről az előző fejezetben részletesen volt szó.)

A 19. ábra szemléletesen bemutatja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosai által 2007. január 1-je és 2007. december 31. között elintézett panaszok milyen módon nyertek befejezését, és milyen volt a biztosok ajánlásának a fogadtatása. Az első hasábból megtudjuk, hogy az elintézett 5992 panaszból 518 esetében (8,6%) az eljárást megszüntették, 361 pa-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

naszt (6%) az eljárásra jogosult szervhez áttettek, 4162 panaszt (69,5%) pedig elutasítottak, s 951 panaszt (15,9%) vizsgáltak érdemben. A vizsgált 951 panaszból 565-öt (59,4%) vizsgálat után elutasítottak, 264-et (27,8%) ajánlás nélkül, 122-t (12,8%) ajánlással fejeztek be. A 122 ajánlással befejezett ügyben összesen 260 ajánlást tettek. Az ajánlásokból 131-t (34,8%) a tárgyévben elfogadtak, 4-et (0,5%) nem fogadtak el, 125 ajánlás (64,7%) esetében a nyilatkozattételi határidő az év végén még nem járt le, így azok fogadtatása a beszámoló készítésekor még nem volt ismert.

dr. Wolf Erzsébet
hivatalvezető sk.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

I. melléklet

Statisztikai táblázatok

1. táblázat
Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint

keletkezés módja	Az ügyek száma							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összesen
szóbeli panasz felvétele	876	747	931	1 082	823	723	712	5 894
beadvány	4 344	3 083	3 547	3 865	3 878	3 271	2 249	24 237
hivatalból indult	44	30	62	45	68	44	45	338
e-mail							975	975
Összesen	**5 264**	**3 860**	**4 540**	**4 992**	**4 769**	**4 038**	**3 981**	**31 444**

2. táblázat
Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint

indítványozó	Az ügyek száma							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összesen
magánszemély, család	4 860	3 609	4 123	4 519	4 238	3 621	3 602	28 572
országgyűlési képviselő	2	0	6	7	18	8	8	49
más hivatal	26	23	19	38	38	19	20	183
civil szervezet	254	151	204	233	236	213	212	1 503
egyéb	122	77	188	195	239	177	139	1 137
Összesen	**5 264**	**3 860**	**4 540**	**4 992**	**4 769**	**4 038**	**3 981**	**31 444**

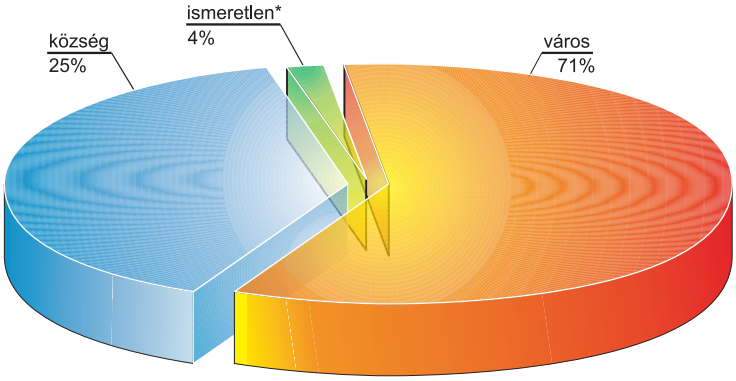
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. táblázat
Az ügyek megoszlása a panaszos állampolgársága szerint

Állampolgárság	2006	%	2007	%
magyar	3 417	98,8	3 432	99,1
külföldi	27	0,8	7	0,2
uniós állampolgár	6	0,2	21	0,6
nem állapítható meg	6	0,2	5	0,1
Összesen	**3 456**	**100,0**	**3 465**	**100,0**

4. táblázat
Az ügyek megoszlása településtípusok szerint

Település típusa	Érkezett ügyek				Összlakosság megoszlása			
	2006		2007					
	száma	%	száma	%	2006	%	2007	%
város	2 929	73	2 834	71	6 751 500	67	6 739 102	67
község	981	24	979	25	3 325 081	33	3 327 056	33
ismeretlen	128	3	168	4	0	0	0	0
Összesen	4 038	100	3 981	100	10 076 581	100	10 066 158	100



2007. 01. 01.–2007. 12. 31.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5. táblázat
Az ügyek megoszlása megyénként

Megye	Érkezett ügyek				Lakosságszám és %			
	2006		2007		2006		20007	
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
Budapest	1 361	33,7	1 253	31,4	1 698 106	16,9	1 696 128	16,9
Bács-Kiskun	143	3,5	144	3,6	537 862	5,3	536 290	5,3
Baranya	112	2,8	99	2,5	398 355	4,0	398 215	4,0
Békés	68	1,7	84	2,1	385 847	3,8	382 190	3,8
Borsod-Abaúj-Zemplén	185	4,6	183	4,6	725 779	7,2	718 951	7,1
Csongrád	152	3,8	162	4,1	423 585	4,2	423 751	4,2
Fejér	166	4,1	142	3,6	428 332	4,3	428 711	4,3
Győr-Moson-Sopron	112	2,8	122	3,1	441 606	4,4	442 667	4,4
Hajdú-Bihar	167	4,1	174	4,4	547 357	5,4	545 641	5,4
Heves	101	2,5	101	2,5	320 886	3,2	319 460	3,2
Jász-Nagykun-Szolnok	106	2,6	103	2,6	407 232	4,0	403 622	4,0
Komárom-Esztergom	106	2,6	105	2,6	314 783	3,1	315 036	3,1
Nógrád	68	1,7	94	2,4	214 824	2,1	213 030	2,1
Pest	520	12,9	542	13,5	1 157 564	11,5	1 176 550	11,7
Somogy	75	1,9	85	2,1	329 399	3,3	328 496	3,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	131	3,2	147	3,7	578 573	5,7	576 054	5,7
Tolna	60	1,5	58	1,5	242 946	2,4	240 966	2,4
Vas	107	2,6	46	1,2	264 361	2,6	263 251	2,6
Veszprém	88	2,2	87	2,2	365 009	3,6	363 706	3,6
Zala	75	1,9	79	2,0	294 175	3,0	293 443	2,9
Külföld	33	0,8	42	1,1	0	0,0	0	0,0
Nem ismert	102	2,5	129	3,2	0	0,0	0	0,0
Összesen	**4 038**	**100,0**	**3 981**	**100,0**	**10 076 581**	**100,0**	**10 066 158**	**100,0**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

6. táblázat
A panaszok típus szerinti megoszlása

A panaszok típusa csoportosítva	A panaszok száma			
	2006	%	2007	%
adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	320	6,1	304	6,0
állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekültügyek	44	0,8	36	0,7
büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	507	9,6	441	8,7
egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	610	11,7	550	10,8
egészségügyi ellátás	171	3,2	203	4,0
építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem	422	8,0	393	7,7
gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	161	3,1	191	3,8
gyermekvédelem, gyermeki jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, hadigondozási, gyámügyek	281	5,3	254	5,0
esélyegyenlőség, fogyatékkal élők ügyei	48	0,9	63	1,2
honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	138	2,6	146	2,9
föld-, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek	200	3,8	162	3,2
birtokvédelmi ügyek	131	2,5	86	1,7
kamarai, köztestületi, alapítványi, közjegyzői eljárás, ügyvédi, végrehajtási ügyek	154	2,9	160	3,1
környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság	148	2,8	126	2,5
közigazgatás, népszavazás, szabálysértés,választás, önkormányzati testületi tevékenység	288	5,5	232	4,6
közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	205	3,9	198	3,9
közüzemi szolgáltatás	292	5,5	398	7,8
oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, médiaügyek	167	3,2	145	2,9
polgári jogi, uniós, pályázati, társulati, szakértői ügyek	455	8,6	454	8,9
szociális, hajléktalan ügyek	281	5,3	307	6,0
egyéb	244	4,6	232	4,6
Összesen	**5 267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7. táblázat
Az érintett szervek megoszlása

Érintett szerv	Érkezett panaszok			
	2006	%	2007	%
adóhatóság	85	1,6	76	1,5
Alkotmánybíróság	0	0,0	6	0,1
bevándorlási, menekültügyi szervek	34	0,6	20	0,4
bíróság	460	8,7	443	8,7
biztosító	22	0,4	41	0,8
bv.-intézmény	113	2,1	76	1,5
civil szervezet, egyház	38	0,7	38	0,7
egészségbiztosító	45	0,9	32	0,6
egészségügyi ellátó szerv	130	2,5	114	2,2
egyéb területi szerv	60	1,1	66	1,3
FÁK (Főv. Ter. Államháztart. és Közig. Inf. Szolg.), TÁH (Ter. Államházt. Hiv.)	33	0,6	33	0,6
fogyasztóvédelem	5	0,1	9	0,2
földhivatal, földművelésügyi hivatal	92	1,7	53	1,0
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	246	4,7	297	5,8
gyermek- és ifjúságvédelmi intézet, gyámhivatal	189	3,6	161	3,2
határőrség, honvédség, helyőrség	9	0,2	6	0,1
helyi önkormányzati testület	269	5,1	214	4,2
helyi polgármesteri hivatal	837	15,9	823	16,3
illetékhivatal	23	0,4	0	0,0
ingatlankezelő szervezet	11	0,2	13	0,3
kárrendezési iroda	4	0,1	0	0,0
Kormány, miniszterelnök	99	1,9	113	2,2
környezet- és természetvédelmi felügyelet, vízügyi-, katasztrófavédelmi igazgatóság	23	0,4	14	0,3
regionális közigazgatási hivatal és kirendeltsége	56	1,1	80	1,6
közjegyző	21	0,4	11	0,2
közlekedési, hírközlési felügyelet, közútkezelő	24	0,5	4	0,1
közterület-felügyelet	7	0,1	10	0,2
köztestület (kamara)	25	0,5	22	0,4

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7. táblázat (folytatás)

Érintett szerv	Érkezett panaszok			
	2006	%	2007	%
közüzemi szolgáltatók összesen, ebből:	284	5,4	323	6,4
áramszolgáltató	57	1,1	60	1,2
díjbeszedő	6	0,1	4	0,1
gázmű	25	0,5	71	1,4
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	46	0,9	38	0,7
köztisztaság	20	0,4	14	0,3
távhő	11	0,2	40	0,8
hírközlés, telefonszolgáltató, posta, műsorszolgáltató	60	1,1	40	0,8
vízmű	34	0,6	44	0,9
temetkezés	10	0,2	4	0,1
egyéb közüzemi szolgáltató	15	0,3	8	0,2
külföldi hatóság, külképviselet	19	0,4	6	0,1
Miniszterelnöki Hivatal	4	0,1	5	0,1
minisztériumok	155	2,9	116	2,3
regionális munkaügyi központ	16	0,3	12	0,2
nyugdíjbiztosító, nyugdíjfolyósító	188	3,6	189	3,7
oktatási intézmény	115	2,2	72	1,4
Országgyűlés	227	4,3	247	4,9
országos hatáskörű szervek, központi állami szervek	161	3,1	229	4,5
pénzintézet	93	1,8	87	1,7
rendőrség (BRFK, helyi)	342	6,5	337	6,6
sajtó, média	31	0,6	28	0,6
szociális ellátást nyújtó intézmény	45	0,9	53	1,0
szövetkezet	26	0,5	25	0,5
társasház, magánszemély	128	2,4	114	2,2
ügyészség	97	1,8	110	2,2
ügyvéd	33	0,6	44	0,9
vámhivatal	22	0,4	17	0,3
végrehajtó	59	1,1	76	1,5
nincs, nem állapítható meg	227	4,3	157	3,1
egyéb	35	0,7	59	1,2
Összesen	**5 267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

8. táblázat
A panasz jellege szerinti megoszlás

Jellege	A panaszok			
	2006		2007	
	száma	%	száma	%
eljárás elhúzódása	199	3,7	172	3,4
hatóság hallgatása	204	3,9	168	3,3
sérelmes döntés	1003	19,0	1090	21,5
károkozás	109	2,1	63	1,2
jogszabály kifogásolása	361	6,9	380	7,5
sérelmes eljárás	2573	48,9	2 603	51,2
nincs jellege	6	0,1	0	0,0
egyéb	157	3,0	98	1,9
segítség, tájékoztatás, felvilágosítás-kérés	655	12,4	507	10,0
Összesen	**5267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

9. táblázat
A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint

Az eljárás stádiuma	Panasz származási éve								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összes	%
befejezett	6 416	4 917	6 299	6 768	6 405	5 209	4 049	40 063	97,6
befejezetlen	0	0	0	0	0	42	1 032	1 074	2,4
Összesen	**6 416**	**4 917**	**6 299**	**6 768**	**6 405**	**5 251**	**5 081**	**41 137**	**100,0**

	A panasz származási éve			
	2005	2006	2007	Összes
A 2007. január 1. és 2007. december 31. között befejezett panaszok száma	453	1 490	4 049	5 992

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

10. táblázat
A panasz befejezése szerinti megoszlás

Befejezés módja	Panasz keletkezése			Összesen	
	2005	2006	2007	Szám	%
elutasítás					
tájékoztatással	317	961	2884	4162	69,5
áttétellel	3	38	320	361	6,0
elutasítás összesen	320	999	3204	4523	75,5
megszüntetés					
névtelen beadvány	4	2	21	27	0,5
panaszos kérelmére	6	26	111	143	2,4
panaszos halála miatt	1	1	0	2	0,0
egyéb okból	26	41	134	201	3,3
vizsgálat előtt/során orvosolt panasz	20	49	76	145	2,4
megszüntetés összesen	57	119	342	518	8,6
vizsgálattal befejezett					
állásfoglalással	2	0	6	8	0,1
visszásság hiányában jelentéssel	2	4	7	13	0,2
elutasítás jelentés nélkül	38	212	311	561	9,5
elutasítás jelentéssel	0	2	2	4	0,1
jelentés ajánlással	12	52	58	122	2,0
jelentés ajánlás nélkül (orvosolhatatlan)	1	3	0	4	0,1
jelentés ajánlás nélkül (megoldódott)l	3	10	1	14	0,2
más ügyben készült jelentéssel elintézve	18	81	115	214	3,6
jelentés ajánlás nélkül (figyelemfelhívás)	0	8	3	11	0,1
vizsgálat összesen	76	372	503	951	15,9
Mindösszesen	453	1 490	4 049	5 992	100

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

11. táblázat
Az elutasított panaszok megoszlása

Elutasítás oka	Elutasítás módja		Összesen	
	áttétel	tájékoztatás	szám	%
elutasítás csekély jelentőség miatt	0	16	16	0,4
bíróságon folyó ügy	56	961	1 017	22,5
az 1989. évi XXXI. tv-nél régebbi	0	7	7	0,2
egy éven túli panasz	3	62	65	1,4
jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása	102	352	454	10,0
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés	13	1 389	1 402	31,0
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	2	214	216	4,8
nem hatóság vagy közszolgáltató elleni panasz	185	1143	1 328	29,3
nem a jogosulttól származó beadvány	0	18	18	0,4
Összesen	**361**	**4 162**	**4 523**	**100,0**
%	**7,98**	**92,02**	**100,0**	

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

12. táblázat
A vizsgált panaszok típusa szerint

A panaszok típusai	Összesen			
	2006	%	2007	%
adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	62	5,8	67	7,0
állampolgársági, idegenrend.-i, konzuli, menekült, státus ügyek	3	0,3	5	0,5
büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	60	5,6	57	6,0
egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	54	5,0	60	6,3
egészségügyi ellátás	35	3,2	29	3,0
építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem	139	12,9	81	8,5
gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	39	3,6	37	3,9
gyermekvédelem, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek	52	4,8	34	3,6
esélyegyenlőségi ügyek	10	0,9	7	0,7
föld, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek	24	2,2	16	1,7
birtokvédelmi ügyek	24	2,2	27	2,8
kamarai, köztestületi, alapítványi, ügyvédi, végrehajtási ügyek	28	2,6	13	1,4
környezet-, természetvédelem, mezőgazdaság	98	9,1	62	6,5
közigazgatás, választás, szabálysértés, önkormányzati testület	40	3,7	60	6,3
közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	71	6,6	125	13,2
közüzemi szolgáltatás	134	12,4	103	11,0
oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, média	56	5,2	47	4,9
polgári jogi, pályázati, társulati, szakértői ügyek	24	2,2	12	1,3
rendőrségi, ügyészségi ügyek	9	0,8	27	2,8
szociális, hajléktalan ügyek	64	5,9	62	6,5
egyéb	52	4,8	20	2,1
Összesen	**1 078**	**100**	**951**	**100**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

13. táblázat
A vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő)	17	1,5	40	4,2
Alkotmánybíróság	0	0,0	0	0,0
Miniszterelnöki Hivatal	2	0,2	1	0,1
Belügyminisztérium/Önkormányzati és Területfejl. Min.	3	0,3	0	0,0
Honvédelmi Minisztérium	1	0,1	0	0,0
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	2	0,2	3	0,3
Egészségügyi Minisztérium	5	0,5	8	0,8
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	2	0,2	2	0,2
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	4	0,4	8	0,8
GM Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal	0	0,0	1	0,1
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Min.	1	0,1	1	0,1
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	4	0,4	1	0,1
Közigazgatási és Elektronikus Közszolg. Közp. Hiv.	0	0,0	1	0,1
Külügyminisztérium	0	0,0	2	0,2
Oktatási és Kulturális Minisztérium	8	0,8	2	0,2
Pénzügyminisztérium	5	0,5	0	0,0
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	1	0,1	2	0,2
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	3	0,3	7	0,7
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	1	0,1	3	0,3
Büntetés-végrehajtás Orsz. Parancsnokság (BvOP)	5	0,5	2	0,2
Egyenlő Bánásmód Hatóság	0	0,0	1	0,1
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	1	0,1	0	0,0
Gazdasági Versenyhivatal	0	0,0	0	0,0
Hírközlési Felügyelet	1	0,1	1	0,1
Kincstári Vagyoni Igazgatóság	0	0,0	3	0,3
Környezet- és Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügy.	2	0,2	0	0,0
Közlekedési Főfelügyelet	3	0,3	0	0,0
Központi Adatfeldolg., Nyv.tartó és Választási Hiv.	1	0,1	0	0,0
köztestületek, kamarák (országos)	1	0,1	1	0,1
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	4	0,4	0	0,0
Magyar Energia Hivatal	1	0,1	1	0,1
Országos Egészségbiztosítási Pénztár	18	1,6	15	1,6
Országos műsorszolgáltatók	1	0,1	3	0,3

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Országos Munkabizt.-i és Munkaügyi Felügy.	1	0,1	1	0,1
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	1	0,1	0	0,0
Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)	0	0,0	2	0,2
Pénzügyi Szevezetek Állami Felügyelete	5	0,5	1	0,1
Vám- és Pénzügyőrség Orsz. Parancsnokság	2	0,2	2	0,2
Egyéb országos hatáskörű szerv	20	1,8	12	1,3
Területi, dekoncentrált, regionális szervek				
APEH regionális és területi igazgatósága	9	0,8	14	1,5
Állategészségügyi és élelm.ellenőrző állomások	2	0,2	0	0,0
ÁNTSZ regionális vagy kistérségi intézete	3	0,3	7	0,7
Bevándorlási és Állampolgársági Hiv. regionális igazg.	2	0,2	0	0,0
Egészségbiztosítási pénztár megyei (főv.)	6	0,5	5	0,5
egyetem, főiskola	6	0,5	6	0,6
FÁK (főv. államháztartási szolgálat)	1	0,1	2	0,2
Fogy.védelmi felügyelőség megyei (főv.)	4	0,4	1	0,1
Földhivatal megyei (főv.)	3	0,3	0	0,0
Földművelésügyi hivatal megyei (főv.)	6	0,5	0	0,0
Gyámhivatal megyei (főv.)	3	0,3	2	0,2
Gyermekvédelmi szakszolgálat	2	0,2	0	0,0
Határőr-igazgatóságok	1	0,1	0	0,0
Illetékhivatal megye (főv.)	5	0,5	4	0,4
Kamara, köztestület megyei	5	0,5	1	0,1
Katasztrófavédelmi igazgatóság megyei (főv.)	2	0,2	1	0,1
Környezetvédelmi, term.véd. és vízügyi felügy.	8	0,7	7	0,7
Regionális Közigazgatási Hivatal és kirendeltsége	18	1,6	12	1,3
Nemzeti közlekedési Hatóság regionális igazgatósága	5	0,5	2	0,2
Közútkezelő közhasznú társaság	6	0,5	3	0,3
Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatal	0	0,0	3	0,3
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hiv.	0	0,0	1	0,1
Regionális munkaügyi központ	1	0,1	1	0,1
Nemzeti park igazgatóság	2	0,2	0	0,0
Növényegészségügyi és talajvéd. Állomás	3	0,3	4	0,4
Nyugdíjbiztosítási igazgatóság regionális	10	0,9	8	0,8

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei	1	0,1	3	0,3
Önkormányzat, pmh. megyei (főv.)	13	1,2	17	1,8
Rendőr-főkapitányság megyei (főv.)	10	0,9	11	1,2
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	4	0,4	9	0,9
Területi hírközlési hivatal	0	0,0	0	0,0
VPOP regionális parancsnokság nyomozó hiv.	4	0,4	4	0,4
Vízügyi igazgatóság	0	0,0	3	0,3
területi szerv, egyéb	8	0,7	7	0,7
Helyi, települési szervek				
bíróság	0	0,0	1	0,1
biztosító	10	0,9	6	0,6
büntetés-végrehajtási intézet	40	3,6	48	5,2
civil szervezet, egyház	7	0,6	4	0,4
egészségügyi intézmény	16	1,4	13	1,4
földhivatal, körzeti	8	0,7	3	0,3
gazdálkodó szerv	25	2,3	97	10,2
gyámhivatal	29	2,6	17	1,8
gyermekjóléti szolgálat	5	0,5	2	0,2
ingatlankezelő szervezet	1	0,1	2	0,2
Környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság	1	0,1	0	0,0
közjegyző	1	0,1	0	0,0
közterület-felügyelet	4	0,4	1	0,1
külföldi hatóság, szervezet	1	0,1	0	0,0
média (sajtó, rádió, TV)	5	0,5	2	0,2
oktatási intézmény	23	2,1	18	1,9
otthont nyújtó gyermekintézmények	8	0,7	5	0,5
önkormányzat (testület) (községi, városi)	111	10,0	41	4,5
polgármesteri hivatal, jegyző	253	22,9	229	24,1
polgárjogi, közmű társulás, társulat	2	0,2	1	0,1
reg. munkaügyi központ kirendeltség	0	0,0	1	0,1
pénzintézet	17	1,5	12	1,3
rendőrkapitányság	27	2,4	24	2,5
szociális ellátást nyújtó intézmény	16	1,4	21	2,2

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
szövetkezet	2	0,2	5	0,5
társasház	6	0,5	8	0,8
ügyészség	2	0,2	2	0,2
végrehajtó	12	1,1	7	0,7
VPOP helyi szervei	0	0,0	2	0,2
egyéb szerv	24	1,8	5	0,5
áramszolgáltató	8	0,7	4	0,4
díjbeszedő	2	0,2	0	0,0
gázmű	8	0,7	5	0,5
hírközlés, telefonszolgáltató, posta	12	1,1	8	0,8
kéményseprő	3	0,3	0	0,0
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	16	1,4	13	1,4
Közüzemi szolgáltatók				
köztisztaság, szemétszállítás	23	2,1	11	1,2
műsorszolgáltató	9	0,8	3	0,3
távhő	2	0,2	22	2,3
temetkezés	15	1,4	1	0,1
víz- és csatornamű	12	1,1	13	1,4
egyéb közüzemi szolgáltató, közműtársulás	1	0,1	1	0,1
Összesen	**1106**	**100,0**	**951**	**100,0**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

14. táblázat
A vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	Összesen			
	2006	%	2007	%
eljárás elhúzódása	40	3,7	38	4,0
hatóság hallgatása	71	6,6	43	4,5
jogszabály kifogásolása	58	5,4	70	7,4
károkozás	29	2,7	4	0,4
sérelmes döntés	169	15,7	154	16,2
sérelmes eljárás	625	58,0	581	61,1
segítség, tájékoztatás, felvilágosítás-kérés	62	5,7	52	5,5
egyéb	24	2,2	9	0,9
Összesen	**1078**	**100,0**	**951**	**100,0**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

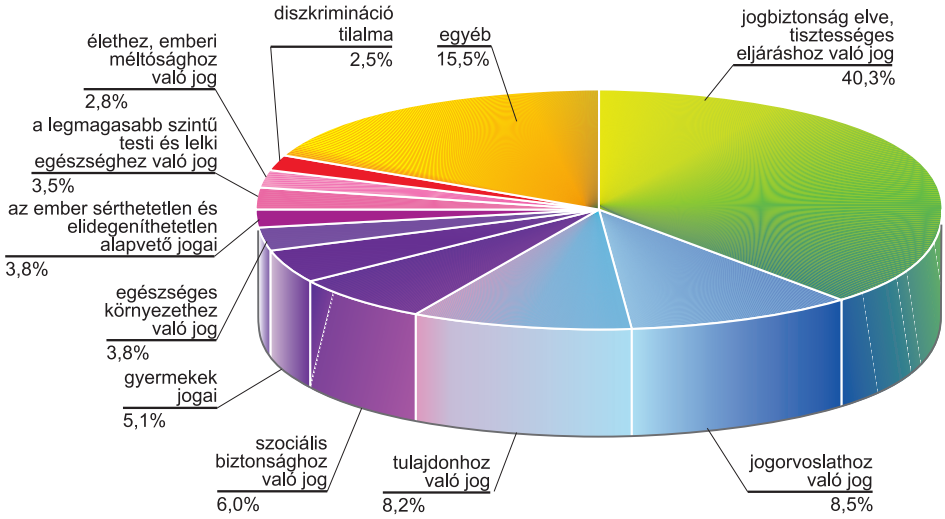
15. táblázat
Az érintett alkotmányos jogok megoszlása

Az érintett alkotmányos jogok	Összesen			
	2006	%	2007	%
2. § (1) jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	190	37,7	127	40,4
2. § (2) népszuverenitás gyakorlása	0	0	1	0,3
4. § szakszervezetek, érdekképviseletek	0	0	1	0,3
8. § (1) az ember elidegeníthetetlen jogai	6	1,2	12	3,8
9. § (1)-(2) piacgazdaság, vállalkozás joga	2	0,4	1	0,3
12. § (1) a szövetkezetek önállósága	1	0,2	0	0,0
13. § (1)-(2) tulajdonhoz való jog	46	9,1	26	8,3
15. § házasság, család védelme	5	1,0	4	1,3
16. § ifjúság védelme	1	0,2	3	0,9
17. § szociális gondoskodás	2	0,4	1	0,3
18. § egészséges környezethez való jog	26	5,2	12	3,8
42. § önkormányzáshoz való jog	0	0,0	1	0,3
44/A. § képviselő-testület rendeletalkotási joga	13	2,6	3	0,9
54. § (1)-(2) élethez, emberi méltósághoz való jog	26	5,2	9	2,8
55. § (1)-(3) személyes szabadsághoz való jog	0	0	3	0,9
57. § (1) bíróság előtti egyenlőség	3	0,6	3	0,9
57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetetlensége	3	0,6	1	0,3
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	36	7,1	27	8,6
58. § (1) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog	0	0	2	0,6
59. § (1) jóhírnév, magántitok, személyes adatok védelme	2	0,4	0	0,0
60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallásszabadság	0	0	2	0,6
61. § (1)-(2) véleménynyilvánítási és sajtószabadság	5	1,0	1	0,3
62. § (1) a békés gyülekezési jog	0	0,0	1	0,3
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	11	2,2	5	1,6
67. § (1)-(3) gyermekek, szülők jogai	23	4,5	16	5,1
70. § (1)-(4) választójog, közügyek vitelére, közhivatal	6	1,2	0	0,0
70/A. § (1)-(3) diszkrimináció tilalma	17	3,4	8	2,5
70/B. § (1)-(4) munkához való jog	6	1,2	5	1,6
70/C. § (1) érdekvédelmi szervezet alakításának joga	0	0,0	1	0,3
70/D. § (1)-(2) egészséghez való jog	37	7,3	11	3,5
70/E. § (1)-(2) szociális biztonsághoz való jog	30	5,9	19	6,1
70/F. § (1)-(2) művelődéshez való jog	2	0,4	8	2,5
70/I. § arányos közteherviselés	5	1,0	2	0,6
Összesen	**504**	**100**	**316**	**100**

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

16. táblázat
A leggyakrabban érintett alkotmányos jogok

Az érintett alkotmányos jogok	Összesen			
	2006	%	2007	%
jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	190	37,7	127	40,3
jogorvoslathoz való jog	36	7,1	27	8,5
tulajdonhoz való jog	46	9,1	26	8,2
szociális biztonsághoz való jog	30	5,9	19	6,0
gyermekek jogai	23	4,5	16	5,1
egészséges környezethez való jog	26	5,2	12	3,8
az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai	0	0,0	12	3,8
a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog	37	7,3	11	3,5
élethez, emberi méltósághoz való jog	26	5,2	9	2,8
diszkrimináció tilalma	17	3,4	8	2,5
egyéb	60	12,0	49	15,5
Összesen	**504**	**100,0**	**316**	**100,0**



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

17. táblázat
A 2007. évi ajánlások eredményessége

Ajánlások, javaslatok, kezdeményezések	A címzett válasza				
	elfogadta	elutasí-totta	függőben	Összesen	%
kezdeményezés az érintett szervnek	70	3	46	119	45,8
ajánlás a felügyeleti szervnek	29	0	25	54	20,8
javaslat					
törvényalkotásra, módosításra, hatályon kívül helyezésére	9	0	18	27	10,3
kormányrendelet alkotására stb.	1	0	4	5	1,9
miniszteri rendelet alkotására stb.	3	0	9	12	4,6
önkormányzati rendelet alkotására stb.	8	0	2	10	3,8
állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására stb.	2	0	0	2	0,8
fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására	0	0	15	15	5,8
ügyészi óvás kezdeményezése	0	1	0	1	0,4
fegyelmi eljárás kezdeményezése	0	0	1	1	0,4
kezdeményezés a helyes jogalkalmazásra	9	0	2	11	4,2
alkotmánybírósági eljárás indítványozása	0	0	3	3	1,2
Összesen	**131**	**4**	**125**	**260**	**100**
%	**50,4**	**1,5**	**48,1**	**100**	

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

18. táblázat
A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása
1995. 06. 30. – 2007. 12. 31. között

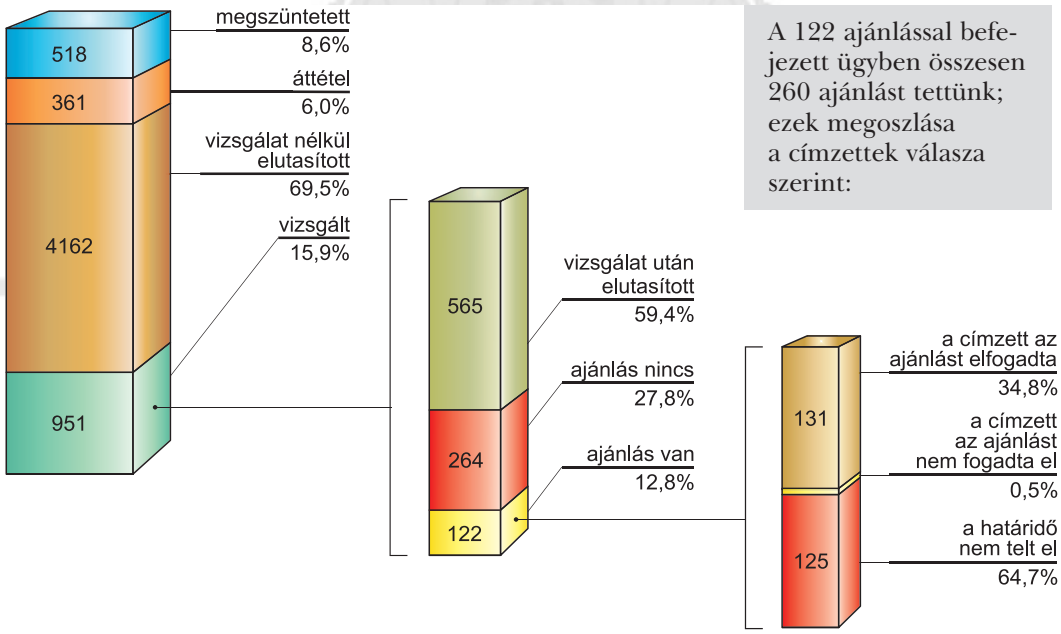
Javaslatok	A címzett válasza				
	elfogadta	elutasí-totta	függőben	Összesen	%
jogszabály alkotására					
törvény	90	29	13	132	9,7
kormányrendelet	57	15	3	75	5,5
miniszteri rendelet	96	27	10	133	9,8
fővárosi közgyűlés rendelete	2	0	0	2	0,1
önkormányzati rendelet	18	16	0	34	2,5
állami irányítás egyéb jogi eszköze	56	25	1	82	6,0
jogszabály módosítására					
törvény	210	92	17	319	23,4
kormányrendelet	111	53	11	175	12,8
miniszteri rendelet	115	26	10	151	11,1
fővárosi közgyűlés rendelete	4	6	15	25	1,8
megyei közgyűlés rendelete	1	0	0	1	0,1
önkormányzati rendelet	119	31	4	154	11,3
állami irányítás egyéb jogi eszköze	38	8	3	49	3,6
jogszabály hatályon kívül helyezésére					
törvény	2	0	3	5	0,4
kormányrendelet	5	1	1	7	0,5
miniszteri rendelet	2	0	2	4	0,3
önkormányzati rendelet	4	0	0	4	0,3
állami irányítás egyéb jogi eszköze	8	3	0	11	0,8
Összesen	**938**	**332**	**93**	**1 363**	**100,0**
%	68,8	24,4	6,8		100,0

Az azonos jogszabályra vonatkozó, többször megismételt ajánlásokat is tartalmazza.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

19. ábra

A 2007. évi befejezések megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II. melléklet

Konferenciák

2007-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és munkatársai az alábbi nemzetközi, illetve hazai konferenciákon, valamint szakmai fórumon vettek részt:

Lenkovics Barnabás

2007. április 2-án, Budapesten – „A pozitív adóslista alkotmányossági háttere" címmel – a Nemzetközi Bankárképző Központ által szervezett, Pozitív Adóslista Konferencián előadást tartott.

Szabó Máté

2007. október 5-én, Pécsett – „A tiltakozás kultúrája a magyar civil társadalomban" címmel – a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar és a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület által szervezett, „A demokrácia deficitje avagy a deficites hatalomgyakorlás" című konferencián előadást tartott.

2007. október 11-én, Tutzingban – „Civil társadalom Magyarországon" címmel – a Délkelet-Európai Társaság szervezésében a 46. főiskolai héten előadást tartott.

2007. november 7-én, Győrben – „A gyülekezési jog aktuális gyakorlata" címmel – a Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium szakmai szimpóziumán előadást tartott.

2007. november 9-én, Bécsben – „Tüntetések és alapjogok Magyarországon" címmel – a Bécsi Egyetem Politikatudományi Intézete által szervezett, a „Konszolidáció és dekonszolidáció az új EU tagállamokban" előadássorozat keretében.

2007. november 13-án, Münsterben – „Transznacionális civil társadalom Kelet és Közép-Európában" címmel – a Münsteri Egyetem Politikatudományi Intézete által szervezett a „Transznacionális civil társadalom Európában" című előadássorozat keretében előadást tartott.

2007. november 21-én, Budapesten – „Tüntetések, gyülekezések Magyarországon" címmel – Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrség Tudo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mányos, Technológiai és Innovációs Tanácsa által szervezett, „A tömegmozgások rendőri kezelése az emberi jogok tükrében” című konferencián előadást tartott.

2007. november 23-án, Budapesten – „A szocializmuskritika irányzatai a magyar ellenzék gondolkodásában (1968-1988)” címmel – a 25 éves Magyar Politikatudományi Társaság 2007. évi közgyűlésén – a Bibó István díj átadásakor – előadást tartott.

2007. december 3-án, Budapesten – „Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált világban” címmel – a Magyar ENSZ Társaság valamint az Országgyűlési Biztos Hivatala által rendezett „Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon” című konferencián előadást tartott.

2007. december 6-án, Brémában – „A magyar ellenzék politikai gondolkodásának típusai” címmel – a Brémai Egyetem Kelet-Európai Kutatóintézete által szervezett „Kelet és Közép-Európai ellenzéki mozgalmak” című konferencián előadást tartott.

Munkatársak részvétele szakmai fórumokon, konferenciákon

Győrffy Zsuzsanna 2007. április 24-én – „A gyermeki jogok érvényesülése a hazai gyermekvédelemben” – címmel a Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálata, Szociális és Munkaügyi Minisztérium által szervezett „Hátrányos helyzet és gyermekvédelem. Tíz éves a gyermekvédelmi törvény” című konferencián előadást tartott.

2007. szeptember 25-én „Országgyűlési biztosi tapasztalatok a gyermeki jogok sérelme terén” címmel, a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala által szervezett, gyámhivatali munkatársak értekezletén előadást tartott.

Litkey-Juhász Orsolya 2007. április 26-án Szombathelyen tartott előadást a XVII. Nemzetközi Köztisztasági Fórum és Kiállítás keretében, „Hulladékgazdálkodással kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok 2006. évben” címmel.

Hajas Barnabás 2007. június 8-án – „Parlament – az ombudsman partnere?” címmel – a Koszovói Ombudsman Hivatala, az Egyesült Államok Pristinai Irodája és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet által rendezett Regionális Ombudsman Konferencián előadást tartott.

Halász Zsolt 2007. november 5-én – „A magyar intézményrendszer szerepe az Európai Uniós támogatások lebonyolításában” – címmel a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar által szervezett „Verseny és versenyképesség” című konferencián előadást tartott.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Publikációk

Lenkovics Barnabás

A pozitív adóslista alkotmányossági háttere, in: *Hitelintézeti Szemle* 2007.

Szabó Máté

A tiltakozás kultúrája Magyarországon (monográfia). Rejtjel Kiadó: Budapest 2007.

A „forró ősz" 2006-ban Budapesten – értelmezési kísérlet politológiai-politikai szociológiai szempontból, in: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról: kormányzat, közpolitika, közélet.* DKMKA: Budapest 2007. 1241–1262. o. (könyvrészlet)

Partizipation und Zivilcourage – die neue Ungarn jenseits des Autoritarismus, in: Aron Buzogany-Rolf Frankenberg (Hrsg.): Osteuropa: *Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.* Nomos: Baden-Baden 2007. 277–291. o. (részlet)

Legal and Political Environment of the NGO's in Hungary, in: *Jogelméleti Szemle* 2007/1.

A forró ősz 2006-ban Budapesten, in: *Rendészeti Szemle* 2007/4. 53–83. o.

Gyülekezési törvény-hozzászólás, in: *Fundamentum* 2007/1. 39–46. o.

A civil társadalom a politikai gondolkodás történetében és a mai diskurzusokban, in: *Civil Szemle* 2007/1. 144–149. o. (könyvismertetés)

Donatella della Porta et al.: Policing transnational protest [A transznacionális tiltakozások rendőri kezelése], in: *Rendészeti Szemle* 2007/3. 125–133. o. (könyvismertetés)

Pokol Béla: Politikaelmélet. Századvég 2006, in: *Magyar Tudomány* 2007/6. 836-839. o. (könyvismertetés)

Martin Klimke–Joachim Scharloth (Hrsg.): 1968: Handbuch, in: *Kommentár* 2007/3. 118–125. o. (könyvismertetés)

– Tölgyessy Péter [társszerző]: Demokratikus átmenet és globalizáció. Bayer József–Jody Jensen (eds.): From Transition to Globalisation. Budapest, MTA 2007, in: *Magyar Tudomány* 2007/11. 1509–1511. o. (könyvismertetés)

Munkatársaink publikációi

Hajas Barnabás (szerk., társszerk. Schanda Balázs): *Alkotmányjogi jogszabálygyűjtemény II.* Budapest, Szent István Társulat 2007. (kézirat lezárva 2007. szeptember 15.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Hajas Barnabás – Kilényi Géza: F*ejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 199.

Hajas Barnabás: A bíróságok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 127–146. o.

Hajas Barnabás: Az ügyészség. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 145–158. o.

Hajas Barnabás: A helyi önkormányzatok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 159–190. o.

Hajas Barnabás: A minősített időszakok In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 191–198. o.

Hajas Barnabás: Az Országos Rádió és Televízió Testületről. In: Ádám Antal (szerk.): *„PhD Tanulmányok 6."* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 2007. 205–222. o.

Halász Zsolt: *Pénzügyi Jog II.* (szerk.: Halustyik Anna). Budapest, Szent István Társulat 2007 alábbi fejezetei:

I. A számviteli szabályozás alapjai

II. A társasági adó

II./ 2. A személyi jövedelemadóval kapcsolatos közösségi szabályozás

V./ 10. Betétbiztosítás, befektetővédelem

VI./ 2. Az Európai Központi Bank

VI./ 3. A Magyar Nemzeti Bank

Litkey-Juhász Orsolya: Hulladékkereskedelem, in: *Jegyző és Közigazgatás,* IX. évf. 3.

Juhász Zoltán: A bírósági végrehajtás alkotmányossága – Az ombudsman gyakorlata a bírósági végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben, in: *Themis* (Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata) 2007/2., 30–43. o.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Oktatás, vizsgáztatás

Szabó Máté egyetemi tanár, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének igazgatója, és a Nyugat-Magyarországi Egyetem, korábbi Berzsenyi Dániel Főiskola tudásközpontjában a Nemzetközi és Európai Tanulmányok Intézetének részfoglalkoztatású egyetemi tanára. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Bizottságának és az MTA Interdiszciplináris Nemzetközi és Európai Tanulmányok Bizottságának. Rendszeresen véleményez az MTA és egyetemek felkérésére MTA doktori, és PhD-fokozatért és kvalifikációért benyújtott dolgozatokat. Tagja az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézete Doktori Tanácsának, valamint az ELTE ÁJK Habilitációs Bizottságának és az Andrássy Egyetem Doktori Tanácsának.

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén adjunktus, e minőségében tagja a záróvizsga bizottságnak is. A HEFOP-3.3.1-P.-2004-09-0146/1.0 azonosító számú „A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése – A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szerkezeti és tartalmi megújítása – a felsőfokú végzettségűek gyakorlatorientált alapképzése, át- és továbbképzése széles társadalmi érdekképviseleti támogatottsággal, a megújuló közszolgálat igényei szerint” címet viselő pályázat keretében tananyagfejlesztést, képzési koordinációt végzett. A Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán európai és magyar közigazgatási jogot, valamint közszolgálati jogot oktatott.

Halász Zsolt a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékén adjunktus.

Haraszti Katalin a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán rendszeresen részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság munkájában. Szemináriumvezetőként részt vett az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék munkájában, valamint az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének munkájában, ahol az Igazságügyi Igazgatási Szakon alkotmányjogot oktatott, továbbá az említett tárgyból vizsgáztatott. A Közigazgatási Alapvizsga Bizottság tagjaként, a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ Oktatási és Módszertani Igazgatóságának felkérésére – alkotmányjog tantárgyból – vizsga-előkészítő előadást tartott. 2007. április 18-án a „Magyar parlamentarizmus alapvető intézményei és működése – az ombudsmani jogvédelem sajátosságai” címmel az ELTE Társadalomtudományi Kar Politikatudományok Tanszék Politológia Szak hall-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gatóinak előadást tartott. 2007. szeptember 3-4-én, Sarlóspusztán, a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett és az Európai Menekültügyi Alap által finanszírozott Menekültügyi Továbbképzés és Szakmai Találkozó oktatási programjában trénerként közreműködött.

Somosi György főosztályvezető-helyettes és Győrffy Zsuzsanna osztályvezető az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként a közigazgatási alapvizsgáztatásban vett részt.

Garamvári Miklós főosztályvezető Pajcsicsné Csóré Erika főosztályvezető és Kovács Zsolt főosztályvezető-helyettes az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában vett részt cenzorként.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III. melléklet

Tárgymutató

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
adó, közteherviselés	5019/2005, 1494/2006, 1495/2006, 4045/2006, 4633/2006, 5407/2006, 1183/2007, 1242/2007, 2047/2007, 2151/2007, 2492/2007, 4091/2007, 5217/2007
akadálymentesítés	5312/2006
alapítvány	1737/2006, 2560/2007,
állampolgárság, külföldi állampolgár	4139/2006, 2793/2007
állategészségügy	3072/2007
anyakönyv	4164/2006
beruházás	5096/2006, 2368/2007
bentlakásos intézmény	4401/2006, 1316/2007
birtokvédelem, birtokháborítás	2033/2006, 5096/2006, 5115/2006, 1447/2007, 1473/2007, 1665/2007
büntetőeljárás	3360/2006
csapadékvíz, csatorna	5724/2005, 5096/2006, 1772/2007
diszkrimináció	2860/2006, 4361/2006, 1232/2007
ebtenyésztés	3072/2007.
egészségbiztosítás	1387/2006, 1242/2007, 1976/2007, 2793/2007, 4087/2007, Gy 114/2007
egészségügy, közegészségügy, népegészségügy	5002/2005, 1387/2006, 3397/2006, 4139/2006, 5312/2006, 1242/2007, 1316/2007, 1976/2007, 2145/2007, 2793/2007, 3072/2007, 4087/2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
építés, bontás, tervezés	4359/2005, 4554/2005, 5991/2005, 1116/2006, 2033/2006, 2354/2006, 2776/2006, 2991/2006, 3180/2006, 4250/2006, 4729/2006, 5096/2006, 5447/2006, 1447/2007, 1651/2007, 2284/2007, 3912/2007, 4729/2007
esélyegyenlőség	5312/2006, 2793/2007, 3072/2007, 4087/2007
fogva tartás, büntetés-végrehajtás (bv.)	3360/2006, 3465/2006, 4525/2006, 2832/2007,
fogyatékkal élő, mozgáskorlátozott	4401/2006, 5312/2006, 2492/2007, 4087/2007
föld	4728/2005, 2033/2006, 3397/2006, 4528/2006, 4633/2006, 1651/2007, 3912/2007,
gépjármű	1494/2006, 1495/2006, 2492/2007, 4091/2007
gondozás, gondnokság, gyám	2797/2006, 4020/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4632/2006, 4930/2006, 5292/2006, 1316/2007, 1266/2007, 1685/2007, 2500/2007, 3650/2007, 3711/2007, 4177/2007, 4347/2007, 4467/2007, 4644/2007
gyermek, fiatalkorú	5002/2005, 5910/2005, 2043/2006, 2197/2006, 2490/2006, 2915/2006, 3397/2006, 3802/2006, 4005/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4632/2006, 5292/2006, 1266/2007, 1625/2007, 1685/2007, 2007/2007, 2145/2007, 2368/2007, 2853/2007, 3117/2007, 3550/2007, 3650/2007, 3369/2007, 4177/2007, 4347/2007, 4467/2007, 4644/2007
gyógyszer	1387/2006, 1976/2007
hajléktalan	2641/2006, 2560/2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
hulladékgazdálkodás, -szállítás	1567/2007, 2047/2007, 2338/2007
illeték, illetékbélyeg	6119/2005, 1494/2006, 4164/2006, 4528/2006, 4633/2006, 5407/2006, 1004/2007, 2492/2007, 3251/2007
informatika	4091/2007
intézetbezárás	2464/2007, 4570/2007
jogalkotás	4728/2005, 5444/2005, 4005/2006, 4525/2006, 2793/2007, 3912/2007, 4263/2007, 5217/2007
kamara	3702/2007
kártalanítás	3912/2007
kegyeleti jog, temetkezés, hagyaték	5444/2005, 3810/2006, 4633/2006, 3810/2007
kereskedelem	5019/2005
költségvetési fegyelem	Gy 413/2007
környezet- és természetvédelem	4728/2005, 5444/2005, 1387/2006, 2354/2006, 2751/2006, 3397/2006, 4698/2006, 4729/2006, 5096/2006, 5115/2006, 1004/2007, 1232/2007, 1447/2007, 1651/2007, 2151/2007, 2479/2007, 4091/2007
közgyógyellátás	1976/2007, 3650/2007
közigazgatási hivatal	4359/2005, 1495/2006, 2354/2006, 2776/2006, 2797/2006, 3810/2006, 4155/2006, 4226/2006, 4361/2006, 4528/2006, 4729/2006, 4930/2006, 5447/2006, 1316/2007, 1567/2007, 1651/2007, 1960/2007, 2047/2007, 2368/2007, 2540/2007, 3912/2007, 3969/2007, 4729/2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
közlekedés, útépítés, parkolás	1495/2006, 1599/2006, 2751/2006, 4005/2006, 4525/2006, 5447/2006, 1232/2007, 4087/2007
közműfejlesztés	2751/2006
közoktatás, felsőoktatás, művelődés	4905/2005, 5002/2005, 2197/2006, 2860/2006, 3465/2006, 3802/2006, 5312/2006, 1685/2007, 2793/2007
közszolgáltató, közüzem	2751/2006, 2151/2007, 2338/2007, 3711/2007
lakhatás	4359/2005, 2641/2006, 4139/2006
munka, foglalkoztatás	1737/2006, 2860/2006, 4045/2006, 4314/2006, 1183/2007, 1242/2007, 2813/2007
nyugdíj, társadalombiztosítás	1387/2006, 4045/2006, 1242/2007, 1862/2007, 2793/2007, 4087/2007
ösztöndíj	4139/2006, 4525/2006
pályázat	5312/2006, 2151/2007
pénzintézet, hitel	2797/2006, 2958/2006
polgármesteri hivatal, önkormányzat	4359/2005, 5002/2005, 5724/2005, 2033/2006, 2197/2006, 2751/2006, 2776/2006, 3180/2006, 3802/2006, 3810/2006, 4155/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4361/2006, 4401/2006, 4698/2006, 4719/2006, 4761/2006, 4930/2006, 5096/2006, 5115/2006, 5447/2006, 1004/2007, 1567/2007, 1625/2007, 1651/2007, 1960/2007, 1976/2007, 2047/2007, 2145/2007, 2151/2007, 2338/2007, 2368/2007, 2492/2007, 2500/2007, 2560/2007, 3072/2007, 3251/2007, 4705/2007, 5217/2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
rendőrség	1280/2006, 1916/2006, 3405/2006, 4005/2006, 4435/2006, 4704/2006, 2135/2007, 3251/2007, 5219/2007
sajtó, média, műsorszolgáltató	5910/2005, 2043/2006, 2915/2006, 3405/2006, 2007/2007, 5219/2007
szociális ellátás, szociális otthon	1316/2007, 1976/2007, 2560/2007, 3650/2007
szolgalmi jog	3912/2007
szülés, születésház, otthon szülés	4570/2007
tájékoztatás	4728/2005, 5724/2005, 5910/2005, 6119/2005, 1494/2006, 1495/2006, 2197/2006, 3405/2006, 4045/2006, 4250/2006, 4314/2006, 4435/2006, 1183/2007, 1976/2007, 4467/2007, 4644/2007
távfűtés, gázártámogatás	2151/2007
tulajdon, vagyon	4359/2005, 4728/2005, 5991/2005, 6048/2005, 1599/2006, 2032/2006, 2751/2006, 2776/2006, 2797/2006, 4155/2006, 4698/2006, 5096/2006, 5115/2006, 5447/2006, 1447/2007, 1473/2007, 1665/2007, 2151/2007, 2492/2007, 3912/2007, 4091/2007
vasúti mellékvonal	1232/2007
vám, jövedék	5019/2005, 4091/2007
végrehajtás	4359/2005, 4554/2005, 1116/2006, 1494/2006, 2033/2006, 2354/2006, 2776/2006
véleménynyilvánítás, vallásszabadság	5002/2005, 4361/2006, 4704/2006, 1685/2007, 5219/2007
vízum	4139/2006
zajkibocsátás, zajhatás	2033/2006, 1473/2007, 4705/2007

A tárgymutatóban megadott ügyszámok egy része csak a CD-mellékleten lévő Példatárban található meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IV. melléklet

Munkatársaink

Az országgyűlési biztos munkatársai

Dr. Balsai Józsefné
Dr. Bassola Eszter
Bencsik Károly
Dr. Bene Beáta
Dr. Bíró Sára Györgyi
Dr. Borza Beáta
Dr. Burger Georgina
Dávidné dr. Bódis Cecília
Dzielszky Károly
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Garamvári Miklós
Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Gubucz Ágnes
Dr. Győrffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Halász Zsolt
Dr. Haraszti Katalin
Dr. Harsányi Ágnes
Dr. Izafé Éva
Dr. Juhász Zoltán
Dr. Jutasi Balázs György
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva
Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kisfaludi Nóra
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Kovács Orsolya Ágota
Dr. Kovács Zsolt
Dr. Kováts Beáta
Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Litkei-Juhász Orsolya
Magyar Gizella
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Nagy Tiborné
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Radványiné Kecskés Katalin
Rendes Imréné
Dr. Seres Péter
Dr. Sipos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szabó-Tasi Katalin
Dr. Szilágyi Julianna
Tomolák Katalin
Tóth Andrásné
Dr. Várady Eszter
Dr. Zemplényi Adrienne

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai

Dr. Andrásné Bognár Ildikó
Balogh Mihályné
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Duris Imréné
Farkas István
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Dr. Gög Laura
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Heizerné Hegedűs Éva
Hidvégi Valéria
Jutasiné Diós Berta
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Kovács Attila
Kovács Erika
Kővári Árpádné
Lévai Tamás
Listárné Nagy Éva
Makács Tamásné
Móré Piroska
Müller Zsolt
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Petri Istvánné
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Ilona
Széles Lászlóné
Szokolainé Sirmer Mária Magdolna
Tordai Miklósné
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wieszt Erzsébet
Dr. Wolf Erzsébet

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V. melléklet

A Szonda Ipsos felmérése

Az Országgyűlési Biztos Hivatala első alkalommal 1998-ban rendelt meg felmérést az országgyűlési biztosok intézményének ismertségéről. A biztosok 10 esztendővel az első felmérés után az intézmény ismertségének és társadalmi beágyazódásának változását kívánták az újabb kutatással felmérni. A közvélemény kutatás eredménye teljes terjedelmében megtalálható az OBH internetes oldalán.

Szonda Ipsos

Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet

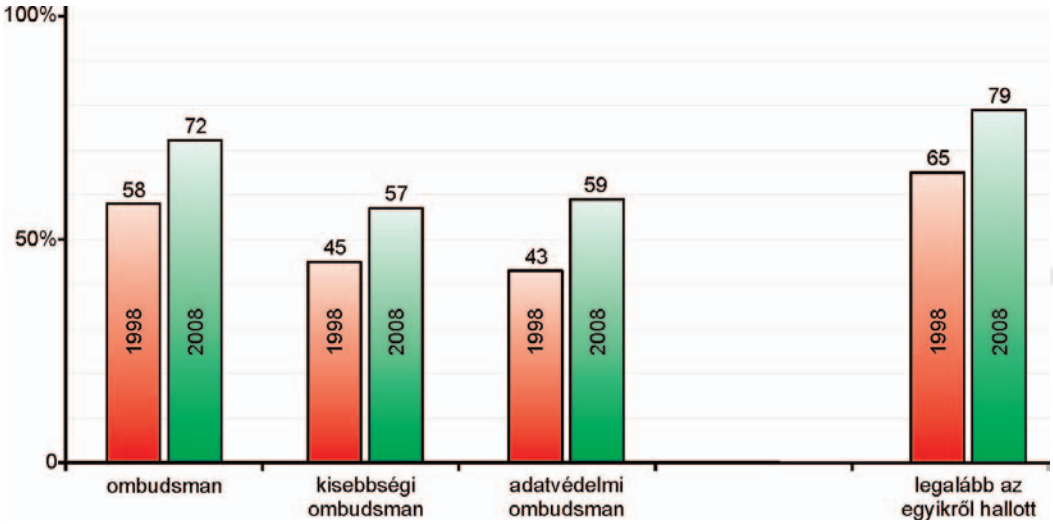
Összefoglaló

A kutatás körülményei	Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa megbízásából a Szonda Ipsos 2008. február 15. és 21. között személyes megkérdezésen alapuló kérdőíves közvélemény kutatást végzett 1000 magyarországi állandó lakhelyű felnőtt személy körében.
Az ombudsmani intézmény aktív ismertsége	Az ombudsmani tisztséget 1998-ban 15%, 2008-ban 32% említette mint olyan intézményt, amelyhez az állampolgár fordulhat, ha valamely intézmény részéről jogsérelem éri.
Az ombudsmani intézmény teljes ismertsége	Az ombudsmani tisztséget 1998-ban 65%, 2008-ban 79% ismerte legalább hallomásból. Az általános ombudsmani tisztség a legismertebb: 72% hallott már róla. Az adatvédelmi és a kisebbségi biztos teljes ismertségi mutatója 59, illetve 57%-os, a zöld ombudsmané pedig 17%-os.
Hajlandóság az ombudsmani rendszer igénybevételére	A felnőtt lakosság 11%-a gondolja egészen biztosnak, további 28%-a pedig valószínűnek, hogy megkeresné az ombudsmant problémájával, ha jogsérelem érné.
Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának lakossági bizalom-indexe	Az index értéke 52 pont, a harmadik legmagasabb 18 intézmény sorában.
Vélemények az ombudsman intézményéről	Az ombudsmanok munkájával kapcsolatos lakossági vélekedések kevéssé differenciáltak. A válaszadók legnagyobb csoportja egyetértett a pozitív állításokkal és elvetette a negatív állításokat. Jelenleg kevesebb a pozitív várakozás, feltételezés az ombudsmanok működésével kapcsolatban, mint 1998-ban volt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

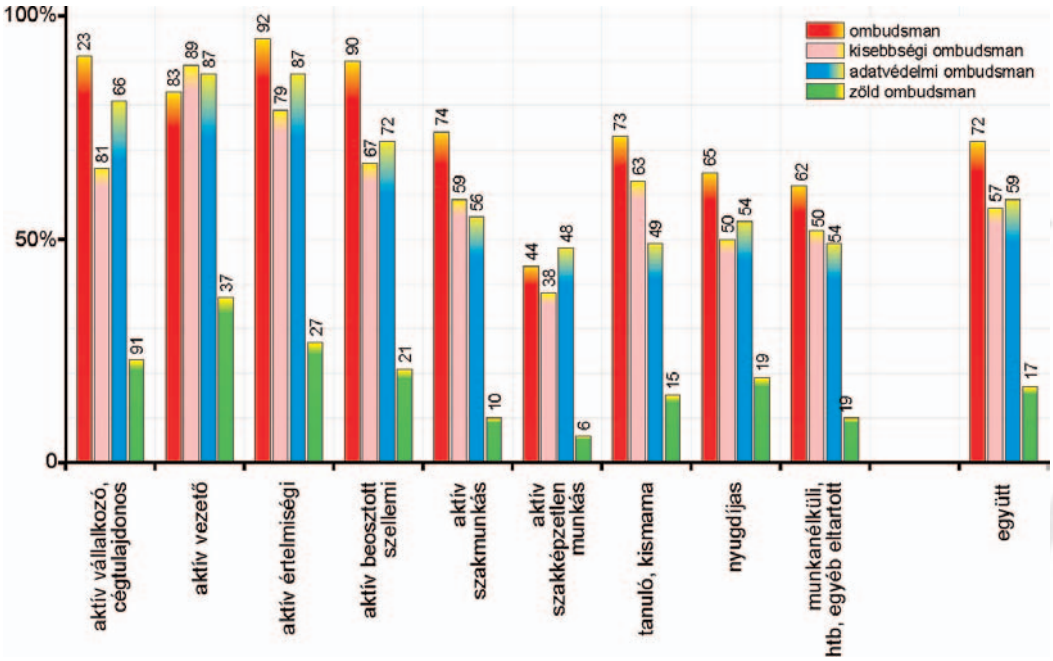
Hallott-e már...?

rákérdezésre adott válaszok, teljes ismertség



Teljes ismertségi mutató

rákérdezésre adott válaszok foglalkozás szerint



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4.
A Beszámoló CD-melléklete

4.1.
A Beszámoló 1–3. fejezeteinek elektronikus változata

4.2.
Példatár

Válogatás az országgyűlési biztosok jelentéseiből

A 2005-BEN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 4359/2005.
A tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a végrehajtásra nem képes panaszosok kérelme ellenére mellőzi a kötelezettség építésügyi hatósági elrendeléséről szóló döntést.

A panaszos a szülei tulajdonában álló ingatlan ügyében fordult panaszszal az országgyűlési biztoshoz, mert a pincebeomlással veszélyeztetett ingatlan helyreállítása érdekében Szava Község Önkormányzatától nem kapnak segítséget. Egyidejűleg azt is kifogásolta, hogy a siklósi jegyző az ingatlan használatát megtiltotta, és kötelezte a tulajdonosokat a beomlással veszélyeztetett ingatlan felújítására vagy bontására.

A 2007. március 14-én lezárt vizsgálat megállapította, hogy a pincebeomlással veszélyeztetett ingatlan ügyében a több mint két éve kiadott építéshatósági intézkedést követően – amelyben az építési hatóság azonnali hatállyal megtiltotta a panaszosok ingatlanának használatát – mintegy két évig intézkedés nem történt. A panaszosokon kívül más ingatlantulajdonosok is érintettek a településen. A panaszos házaspár ingatlana sérült a legsúlyosabban, az ingatlan használata, lakhatása lehetetlen, a helyreállítási költségek igen magasak, ezért kérték a helyi önkormányzat anyagi támogatását.

Az ügyben kifogásolható, hogy az építési hatóság figyelmen kívül hagyta a panaszosok jelzését, mely szerint nincs anyagi lehetőségük az ingatlan helyreállítására, és kifogásolható a helyi önkormányzat ezzel kapcsolatos

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

döntése is. Az építési hatóság az épület használatának megtiltását 2004-ben rendelte el, és csak a biztos megkeresésére, 2006-ban döntött annak végrehajtásáról. Az eltelt hosszú időre figyelemmel a hatóság bizonytalanságot teremtett, továbbá nem vette figyelembe a közigazgatási hivatal által is bemutatott jogszabályi lehetőséget, tehát a kötelezettség hatósági úton történő teljesíthetőségét. A döntés mellőzte – még elutasítás szintjén is – a panaszosok kérelmének elbírálását, holott Szava Község Önkormányzatának közvetítésével az építési hatóság tudomására jutott, hogy a kötelezettek nem képesek a helyreállítási, de még a bontási költségeket sem viselni. A közigazgatási határozatban kellett volna arról rendelkezni, hogy az építési hatóság milyen döntést hozott a kötelezettség hatósági úton történő esetleges végrehajtásáról.

Szava Község Önkormányzata az anyagi támogatásra vonatkozó kérelem tárgyában hozott ugyan döntést, de ez semmilyen kapcsolatot nem mutat a kötelezettség hatósági úton történő teljesítésének elősegítésével kapcsolatban, holott erről – a közigazgatási hivatal álláspontjával egyezően – valóban a végrehajtást elrendelő építési hatóság rendelkezhet, amit az előző pontban foglaltak szerint a hatóság elmulasztott. Ennek elősegítéseként lett volna elvárható a helyi önkormányzat döntése. A végrehajtást foganatosító helyi önkormányzat által kiadott „anyagi támogatás kérésének elutasítása” tárgyú határozata azonban minden tényállást, jogszabályi hivatkozást nélkülöz, ezért a döntés nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek, a panaszosok kérelmére vonatkozó pontos válasznak. A közigazgatási hivatal ezen utóbbi döntése jogszerűnek minősítette, ezzel szemben az országgyűlési biztos megállapítása az, hogy a döntés a közigazgatási eljárási szabályok előírásainak nem felel meg, mert a panaszosok kérelmére nem ad megfelelő választ.

Az önkormányzat döntéséből nem olvasható ki, hogy a döntés a szociális igazgatásról szóló törvény mely támogatási formája tárgyában, esetleg a lakáscélú támogatással kapcsolatos helyi rendelet alapján, vagy valamely más támogatási forma szabályainak figyelembevételével került elutasításra, ami így mellőzi a fentiekben jelzett anyagi és alaki követelményeket.

A vizsgálat megállapította, hogy Siklós város jegyzőjének mint a végrehajtást elrendelő építési hatóságnak azon eljárása, amelyben a végrehajtásra nem képes panaszosok esetében az ilyen irányú kérelem ellenére mellőzte a kötelezettség építésügyi hatósági elrendeléséről szóló döntést, valamint Szava Község Önkormányzat polgármesterének a közigazgatási eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával hozott döntése a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

követelménye és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoztak.

Az ombudsman kezdeményezésében felkérte Siklós város jegyzőjét, mint építési hatóságot, hogy határozattal döntsön a kötelezettség építésügyi hatósági elvégeztetése tárgyában (bontás, felújítás, pincetömedékelés stb.), tekintettel arra, hogy évek óta rendelkezésére áll az az információ, amely szerint a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete a végrehajtási kötelezettség teljesítését nem teszi lehetővé.

Az építési hatóság a kezdeményezést elfogadta, és kiegészítő határozatában felhívta Szava község jegyzőjét az elrendelt kötelezettség hatósági úton történő teljesítésére.

OBH 4554/2005.

Jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a bíróság által megerősített kötelezést tartalmazó határozatát évekig nem hajtatja végre, és a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz, ha kereskedelmi hatósági eljárásban több évig nem hoz érdemi döntést.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az építésügyi hatóság a budakalászi ingatlanával szomszédos közterületen engedély nélkül létesített építmény bontását elrendelő, 2003-ban hozott határozata végrehajtásának kikényszerítése érdekében – tekintettel arra, hogy azt a kötelezett a panasz benyújtásáig nem hajtotta végre – nem intézkedett. Csatolta a pomázi építési iroda 2005-ben kiadott, a kötelezettnek írt felszólítását, amelyben rámutat arra, hogy jogerős ítélet született a bontás kérdésében, de ennek ellenére gyakorlatilag új teljesítési határidőt biztosított a kötelezett részére.

A biztos az eljárása során a pomázi jegyzőtől és a közigazgatási hivatal vezetőjétől kért tájékoztatást. A rendelkezésre álló iratokból, elsősorban a csatolt bírósági ítéletből az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszban említett ingatlanra, melyet építtető közterület-használati engedély alapján birtokolt, engedély nélkül bővítmény került elhelyezésre. Az elsőfokú hatóság kétszer megismételt közigazgatási eljárás után hozta meg a kérdéses bővítmény bontásával kapcsolatos határozatát, amelyet a megyei közigazgatási hivatal a fellebbezési eljárás során helybenhagyott. A bírósági ítélet rámutatott arra, a bővítmény eredményeképpen a szomszédos épület és az élelmiszerüzlet között nincs meg az előírt tűztávolság, ezért a keresettel támadott közigazgatási határozat megalapozott volt.

A jogerős bírói ítéletet a kijelölt pomázi építésügyi hatóság 2005 áprilisában kapta meg. A panaszos ügyészségi vizsgálatot kezdeményezett egy hónappal később, amelynek alapján az ügyészség felszólalással élt az intézke-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dés elmulasztása miatt. A pomázi építésügyi hatóság 2005 augusztusában tette meg első intézkedését a végrehajtás kikényszerítése érdekében (felszólította a kötelezettet a teljesítésre). Figyelemmel arra, hogy az elhúzódó bírósági eljárás miatt a közigazgatási határozatokban megjelölt teljesítési határidők leteltek, új határidő kitűzése vált szükségessé. A kötelezett ezt követően megkezdte a bontást, majd abbahagyta. A hatóság ezért a még el nem bontott épületrész lebontásához és a bontási törmelék elszállításához meghatározott költség előlegezésére kötelezte az építtetőt, amely kötelező határozatot a hatóság saját hatáskörben visszavont, jogszabálysértésre hivatkozva. Ezt követően, miután a bontási kötelezettségének az építtető nem tett eleget, a pomázi jegyző végrehajtási bírságot szabott ki, majd az ombudsmani vizsgálat alatt újabb végrehajtási bírság kiszabására is sor került. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy bár az elsőfokú hatóság huzamos ideig nem intézkedett a végrehajtás kikényszerítése érdekében, de a mulasztását pótolta, így nem kezdeményezett további intézkedést.

A panaszos emellett az épületben működő üzlet működését is kifogásolta. Az építésügyi hatóság a panaszos által tett – az üzlet működését sérelmező – beadványt a helyi (budakalászi) kereskedelmi hatóságnak továbbította. A helyi jegyző egy helyszíni szemle alapján tett megállapításairól levélben értesítette az építésügyi hatóságot és a panaszost, de határozatot nem hozott.

A vizsgálat megállapította, hogy a budakalászi jegyző a panaszolt kereskedelmi tevékenység ügyében huzamos ideig nem intézkedett érdemben a panaszos beadványai alapján, és ezzel a mulasztással a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okozott. A megállapított visszásság jelenleg is fennáll, hiszen a budakalászi jegyző mint elsőfokú kereskedelmi hatóság a vizsgálat befejezéséig sem hozott érdemi döntést az ügyben, és ezzel a panaszost, de a tevékenységet folytatót is megfosztja a jogorvoslat igénybevételének lehetőségétől.

A biztos felkérte Budakalász jegyzőjét, hogy soron kívül folytassa le a panaszos által kezdeményezett eljárást és hozzon érdemi határozatot. Felkérte a vizsgált eljárásokban részt vevő mindkét szerv vezetőjét, hogy a jövőbeni szabályos eljárások érdekében intézkedjenek hivatalukban mind az anyagi, mind az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására. A jegyző tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos és a kifogásolt tevékenységet gyakorló vállalkozó egyezséget kötött a hatóság előtt, amelyet még a vizsgálat befejezése előtt határozattal jóváhagyott. A biztos a választ tudomásul vette, és az ügyet lezárta.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 4905/2005.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az Egyetem, ha a felvételi döntést jelentős késedelemmel, csak a panaszos telefonos és írásbeli érdeklődését követően postázza.

A panaszos a felsőoktatási felvételi eljárásával összefüggő sérelmei miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Beadványa szerint felvételi kérelmét a jogszabályokban meghatározott módon és időben beadta, a felvételi eljárás befejezése után SMS-ben, illetve az interneten arról értesült, hogy felvételt nyert. Ezt követően – miután írásbeli értesítést nem kapott – telefonon többször érdeklődött az Egyetemen, a felvételével kapcsolatban azonban nem kapott egyértelmű választ. A panaszos csak a 2005. augusztus 26-án postára adott értesítésből szerzett hivatalos tudomást arról, hogy nem vették fel.

A panaszos 2005. évben érettségizett. Mivel matematika tantárgyból az év végi jegyét kérte, osztályzata a felsőoktatási eljárásban a szerzett pontszámok megállapításánál nem volt figyelembe vehető. Az oktatási dékánhelyettes tájékoztatta a biztost, hogy az Egyetem 2005. július 18-ig elvégezte a jelentkezők eredményének rögzítését és ellenőrzését. Ekkor észlelték az OFIK által elkövetett rögzítési hibát. A felvételi ponthatárok megállapítása (2005. július 26.) után nyomtatták ki – az OFIK által az Egyetem rendelkezésére bocsátott elektronikus adatbázis alapján – a felvételi döntésről szóló értesítő leveleket. Ez a levél a panaszos esetében is elkészült, de a végső ellenőrzés során kiderült, hogy az OFIK az Egyetem által kért korrekciót nem végezte el. Ez alapján a panaszos „felvett" státusszal szerepelt az adatbázisban. A tévesen rögzített adatok miatt az Egyetem a GÓLYA programon keresztül megfellebbezte a felvételi döntést. Ez az eljárás viszonylag hosszadalmas, amelyet az Egyetem igyekezett meggyorsítani. Ennek ellenére csak 2005. augusztus 17-én, a GÓLYA programon keresztül értesült a fellebbezés elfogadásáról.

A megkeresett szervektől kapott tájékoztatásokban tapasztalható ellentmondásokat – az adatbázisok adattartalma, az érintett szervek közötti kommunikáció stb. – a biztos feloldani nem tudta, vizsgálata során az eljárást részletesen sem sikerült rekonstruálnia. Megállapította azonban, hogy az Egyetemnek a felvételről szóló döntést az akkor hatályos felsőoktatásról szóló törvény értelmében kellett volna meghoznia. A Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató szerint a ponthatár megállapítására 2005. július 27. napján került sor, és az ezt követő napon kellett volna a felvételi döntést a panaszosnak is megküldeni. Ezt az Egyetem nem vitatottan elmulasztotta, és a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

felvételi döntést jelentős késedelemmel, a panaszos telefonos és írásbeli érdeklődését követően, csak 2005. augusztus 26-án postázta.

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, aminek viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben, az Egyetem döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy jogszabály szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az Egyetemnek alkotmányos kötelessége lett volna, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz a felvételi ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Mivel ezt az Egyetem elmulasztotta, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos a visszásság orvoslása érdekében ajánlást nem tett, és kezdeményezést sem fogalmazott meg, mivel a határidő elmulasztása az eljárást érdemben nem befolyásolta, de felkérte a Pannon Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar dékánját, hogy a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel a felvételi eljárásban eljáró munkatársai figyelmét a határidők pontos betartására és annak kiemelkedő – sokszor garanciális – jelentőségére.

A dékán a biztos felkérésének eleget tett.

OBH 5002/2005.

A lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okoz az óvoda nevelőtestülete, ha a hitoktatásra javasolt gyermekek névsorát közzéteszi.

Az Alcsútdobozi Református Egyházközség lelkésze a helyi önkormányzati óvodában tartandó hitoktatás szervezése ügyében fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte az óvodai hit- és vallásoktatás délutáni időpontját, az abban részt vevő gyermekek névsorának összeállítását.

A biztos a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során a következőket állapította meg. Az alcsútdobozi óvodában hitoktatást szerveztek az óvodások számára. A 2004 szeptemberében az óvodába beíratott 54 gyermekből 25 szülője jelezte, hogy gyermekét református, 15 szülő a római katolikus hitoktatásra kívánja járatni. A református hitoktatásban részesülő gyermekek adatait tartalmazó „létszámjelentő adatlapon” azonban összesen 46 gyermek neve szerepelt, köztük olyanok is, akiket még nem írattak be az óvodába. Az óvoda vezetője 2004. november 11-én az óvónők, valamint a panaszos és a római katolikus hitoktató részvételével megbeszélést tartott, amelynek témája a katolikus vallású gyermekeknek a református, valamint a reformá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tus vallású gyermekeknek a katolikus hitoktatáson történő részvétele volt. Az óvónők szóvá tették, hogy a református hitoktatások alatt a gyermekek szétdobálják a játékokat, a csoport magas létszáma és a fegyelem hiánya balesetveszélyes helyzetet eredményez. Az óvónők indítványozták, hogy a hitoktatás lehetőleg az 5-6 éves gyermekek számára szerveződjön, és az 15 óra 30 perckor kezdődjön. Az óvoda vezetője javasolta, hogy a nevelőtestület a panaszos közreműködésével, annak „foglalkozásaihoz" egy névsort állítson össze. Miután a panaszos ettől elzárkózott, a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorát az óvoda állította össze. A panaszos 2004. november 28-án, az óvoda vezetőjének írott levelében kifejtette, hogy a nevelőtestület „jogtalanul, elfogadható magyarázat nélkül, hatáskörét túllépve határozta meg református hitoktatásban résztvevők névsorát, megsértve ezzel a szabad vallásgyakorlás jogát". A panaszos 2004. december 2-án a polgármesterhez fordult és az ügy vizsgálatát kérte.

A panaszos 2004. december 8-án, a Vértesaljai Református Egyházmegye jogtanácsosának kíséretében felkereste az óvoda vezetőjét. A panaszos által is aláírt jegyzőkönyv szerint a jelenlévők megállapodtak abban, hogy a református hitoktatás kedd délelőttönként 11 óra és 11 óra 45 perc között, két csoportban történik majd. A panaszos 2004. december 17-én levélben fordult az óvoda vezetőjéhez, akivel közölte, hogy december 8-án mindösszse a hitoktatás törvényes kereteinek visszaállításában egyeztek meg, és felszólította, hogy az őt érintő, megalapozatlan vádaskodásait és kijelentéseit írásban vonja vissza. Az óvoda vezetője a levélre nem reagált. 2005. január 27-én a panaszos a polgármesterhez fordult, és kérte, hogy az ügy kerüljön a képviselő-testület elé. A polgármester 2005. január 28-án tájékoztatta a panaszost, hogy a december 2-án kelt levelének kézhezvételét követően a jegyzőt az óvodai hitoktatás körül felmerült problémák kivizsgálására és rendezésére utasította. A polgármester emlékeztette a panaszost, hogy 2004. december 8-án a felek a vitát közös megállapodással rendezték, továbbá jelezte, hogy a képviselő-testület a 2004. december 16-i ülésén „napirenden kívüli tájékoztatás keretében foglalkozott" a témával. A panaszos 2005. január 31-én ismét kérte, hogy az ügyet a képviselőtestület tűzze napirendre. A panaszosnak tudomására jutott, hogy 2005 májusában a polgármester és a jegyző bekérette magához a „református gyülekezet gondnokát", akitől eltávolításának lehetőségeiről tájékozódtak. Ezért 2005. augusztus 30-án egy újabb levélben a panaszos az eltávolításával kapcsolatos híresztelésekről kért tájékoztatást a polgármestertől. A panaszos 2005. szeptember 7-én a jegyzőhöz és a polgármesterhez intézett újabb levelében ismételten kérte az ügy kivizsgálását. Miután a 2005. január 28-át követően

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

küldött leveleire a panaszos nem kapott választ, az országgyűlési biztoshoz fordult.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvtv.) 17. § (1) bekezdése deklarálja, hogy az „egyházi jogi személy elláthat minden olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára". A közoktatás rendszerén belül az állami, önkormányzati nevelési-oktatási intézmények képviselik az államot, így az ő feladatuk, hogy a világnézetileg, vallásilag semleges nevelést-oktatást biztosítsák. Az Lvtv. 17. § (2) bekezdése lehetővé teszi azt is, hogy „az egyházi jogi személy az állam által fenntartott nevelési és oktatási intézményekben – a tanulók és a szülők igényei szerint – nem kötelező jelleggel (fakultatív tantárgyként) vallásoktatást" tartson. A közoktatási intézmény, valamint az egyházi jogi személy együttműködésének kereteit közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.) szabályozza. Az állami nevelési-oktatási intézmény a rendelkezésre álló eszközökből köteles biztosítani a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, azonban a hit- és vallásoktatás tartalmának meghatározása, a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése, továbbá a hit- és vallásoktatással öszszefüggő igazgatási cselekmények végzése az egyházi jogi személy feladata. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 2. § (6) bekezdése értelmében az óvodában folyó hit- és vallásoktatás idejének meghatározásához az óvodaszék véleményét is be kell szerezni. Miután az – egyházi fenntartású közoktatási intézményektől eltérően – az önkormányzati fenntartású óvodában a hit- és vallásoktatás nem része a nevelési programnak, azt az óvodai foglalkozásoktól elkülönítve, az óvodai életrendet figyelembe véve kell megszervezni, azonban időpontját tekintve, az intézmény nyitva tartási ideje alatt bármikor megtartható.

Az óvoda vezetője nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, amikor a fakultatív református hit- és vallásoktatást az addigi délelőtti időpont helyett délután javasolta megtartani.

Miután a fakultatív református hitoktatásban részesülők adatait tartalmazó „létszámjelentő adatlapon" az óvodai nevelés-oktatás alatt álló 25 gyermek mellett további 21 olyan gyermek adata is szerepelt, akik nem jártak óvodába, az országgyűlési biztos az óvodások, valamint az óvodai nevelés alatt nem álló jelentkezők névsorának összeállítását külön vizsgálta. Az óvoda, valamint a gyermek, illetve a szülei közötti „közoktatási jogviszony" az óvodai felvétel időpontjában keletkezik, vagyis a Kötv., illetve végrehajtási

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rendeletei által szabályozott, az óvoda, valamint a gyermek számára megállapított jogok és kötelezettségek is ettől az időponttól irányadóak. A gyermek gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogának gyakorlását a szülő irányíthatja, vagyis a szülő dönthet arról, hogy gyermeke a fakultatív hit- és vallásoktatásra jelentkezik-e. Az óvoda mindössze a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, így különösen a helyiségek rendeltetésszerű használatát, valamint a jelentkezéshez és működéshez szükséges feltételeket köteles biztosítani. Az önkormányzati óvoda sem a hit- és vallásoktatásra történő jelentkezés megszervezésének, sem a résztvevők kiválasztásának módjába nem szólhat bele. A lelkiismeret- és vallásszabadság az óvodai nevelés-oktatás alatt nem álló gyermeket is megilleti, tehát az ő szüleinek is joguk van ahhoz, hogy gyermekük erkölcsi és vallási neveléséről döntsenek. Az ő esetükben azonban a hit- és vallásoktatás tárgyi feltételeiről nem az óvoda köteles gondoskodni. Amennyiben az óvoda a nevelése-oktatása alatt nem álló gyermekek számára is lehetővé teszi, hogy az intézményben folyó fakultatív hit- és vallásoktatáshoz csatlakozzanak, „gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről”. Az egészséges és biztonságos nevelés-oktatás feltételeinek ellenőrzése az óvodának a fakultatív hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételek biztosítására vonatkozó törvényi kötelezettségéhez kapcsolódik, így annak gyakorlása nem tekinthető az egyházi jogi személyt a hitoktató alkalmazásával összefüggésben megillető ellenőrzési jogba történő beavatkozásnak. A nevelőtestület azonban még baleset-megelőzési, illetve balesetvédelmi okból sem szólhat bele abba, hogy a gyermek mely egyházi jogi személy által szervezett hit- és vallásoktatásban részesüljön.

Az óvoda nevelőtestülete a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának meghatározásával és közzétételével megsértette az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében előírt, az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettségét, továbbá az Alkotmány 60. § (1)–(3) bekezdésében biztosított lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okozott.

Az Alkotmány 64. § értelmében a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé”. A panaszos 2004. december 2-án levélben fordult a polgármesterhez, illetve a képviselő-testülethez, amelyben az óvoda vezetőjének a hitoktatás délutáni időpontjá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

val, valamint a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának összeállításával kapcsolatos döntéseinek vizsgálatát kérte. Arról, hogy a panasz vizsgálatára vonatkozó törvényi kötelezettségének az önkormányzat mely szerve vagy tisztségviselője útján, milyen eljárásban köteles eleget tenni, valamint arról, hogy az esetleges törvénysértés feltárása esetén az óvoda működésének törvényességét milyen intézkedésekkel köteles helyreállítani, sem az Alkotmány, sem más jogszabály nem rendelkezik. A panaszos 2004. december 8-án, a Vértesaljai Református Egyházmegye jogtanácsosának kíséretében felkereste az óvoda vezetőjét, és a találkozón – a polgármester megbízásából – a jegyző is jelen volt, ami azt bizonyítja, hogy a panasz vizsgálatáról a polgármester haladéktalanul intézkedett. A törvényesség helyreállításával az önkormányzat mint fenntartó a közoktatási törvényből eredő kötelezettségeinek eleget tett. A kérelem vagy panasz előterjesztéséhez való jogból azonban nem vezethetők le az egyes állami szervek előtt folyó eljárásokban résztvevők konkrét jogosultságai és kötelezettségei. Az Alkotmányból nem következik, hogy a panaszosnak az általa képviselt egyházi jogi személyt megillető jogszerű állapot helyreállításán túl a jogsértést elkövetőjének személyes felelősségre vonására, továbbá egyéni sérelmeinek a képviselőtestület általi orvoslására is alanyi joga volna.

Sem a polgármester, sem a képviselő-testület nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot azzal, hogy az óvodai fakultatív református hit- és vallásoktatás törvényes kereteinek helyreállítást követően a kérdést a testület nem tűzte napirendre, és az óvoda vezetőjének személyes felelősségre vonásáról sem intézkedett.

Miután az óvoda nevelőtestülete által, a hit- és vallásoktatás megszervezése során okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságokat az alcsútdobozi önkormányzat az egyházi jogi személy közreműködésével már a vizsgálat megindulása előtt orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 5444/2005.

A panaszos tíz évvel korábban született, és még a születése napján elhunyt gyermeke ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz azzal, hogy gyermeke eltemetésének körülményeiről semmilyen információval nem rendelkezik, és sem a kórház – amelyben gyermeke elhunyt –, sem pedig a korábbi törvények szerint köztemetésre kötelezett illetékes önkormányzat nem közli vele, hogy ki és milyen körülmények között temette el gyermekét. Tekintettel arra, hogy a haláleset és az azt követő eljárás a biztos ha-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

táskörén kívül esett, annak alkotmányos jogokat érintő vonatkozását nem vizsgálta. A konkrét ügytől elvonatkoztatva vizsgálta meg azonban, hogy a jelenlegi szabályozási környezet elégséges biztonságot nyújt-e, hogy hasonló eset ne fordulhasson elő napjainkban.

A panaszos legújabb iratszolgáltatás iránti kérelmének valamennyi megkeresett szerv maradéktalanul eleget tett.

A vizsgálat feltárta, hogy a tíz évvel ezelőtt történt eseményekkel kapcsolatos iratanyagokból nem állapítható meg, hogy a gyermek holttestét ki és milyen körülmények között temette el. Nem vitatható azonban, hogy korábban, a selejtezési eljárásokat megelőzően létezhetett olyan irat, amely a temetés körülményeit pontosan megvilágította. Mindazonáltal az sem vitatható tény, hogy az elhunyt személyére nézve az összes hamvasztással foglalkozó temetkezési vállalkozás azt a kijelentést tette, hogy nyilvántartása szerint az elhunytat nem hamvasztotta el. Mindezért a biztos megvizsgálta és értékelte egy jelenkori analóg helyzet szabályozottságát.

Feltárta, hogy a hatályos jogszabályok betartása esetén nem fordulhat elő olyan eset, hogy a holttestet eltemető, illetve azt vállaló személy kiléte utólag ne legyen megállapítható. A jogbiztonság követelménye így nem sérül, a jogállami szerveződés alapvető követelménye, hogy az intézményes garanciát biztosítsa, teljesül. Megállapította azt is, hogy az önkormányzat köztemetésekkel kapcsolatos eljárási, iktatási és nyilvántartási rendje a jogszabályokban foglaltaknak megfelelő, alapjoggal kapcsolatban nem okoz visszásságot. A vizsgált kórház eljárása és iktatási rendszere is megfelelt a hatályos jogszabályokban foglaltaknak, így azzal kapcsolatban sem állapítottak meg alapjogot érintő visszásságot. Érvelt azonban amellett, hogy a személyben rejlő garancia minden esetben olyan bizonytalansági tényező, amelyet jogalkotási eszközzel nem lehet kiküszöbölni.

Felhívta az érintett kórház figyelmét, hogy lehetősége van a jogszabálynál alacsonyabb szabályozási szinten belső szabályzatokkal, illetve nyilvántartási rendszer és ahhoz kapcsolt személyes felelősségi szabályok kialakításával az adminisztratív feladatot ellátó személy esetleges tévedéseit kiküszöbölni, ezért felhívta a kórház igazgatójának figyelmét, hogy fontolja meg egy pontosan nyomon követhető nyilvántartási rend és a jelenleginél részletesebb halottkezelési szabályzat kialakításának szükségességét.

OBH 5910/2005.

A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okoz az ORTT, ha nem jár el az olyan ügyekben, amelyekben a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelke-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zések megsértése valószínűsíthető, ha a műsorszám korhatári besorolásának vizsgálat során nem vesz igénybe pszichológust vagy pszichiátert, illetve ha az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér figyelmen kívül hagyásával kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését. A panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, ha az érintett állami szerv a közérdekű panaszt vagy bejelentést nem a Panasztv. előírásai szerint intézi el.

Egy társadalmi szervezet elnöke azt sérelmezte, hogy egy műsorszolgáltató által bemutatott műsorszám egyik jelenetében fiatalok kábítószeres cigarettával kínálták egymást, majd látható volt, ahogy élvezettel „elszívták a jointot". A panaszos ezt követően az ORTT panaszbizottságához fordult, amely hatásköre hiányában a beadványt áttette az ORTT-hez. Az ORTT a műsorszám megtekintése után nem indított a sérelmezett műsorszámmal kapcsolatban tartalmi vizsgálatot, mert nem tartja indokoltnak a magasabb korhatári besorolást, „mert a műsorrész nem lépte túl semmilyen szempontból a II. kategóriába sorolt műsorszámok esetében elfogadható mértéket".

A hatósági ellenőrzés indokolatlanságával kapcsolatban az ORTT arra is hivatkozott, hogy a filmet Svájcban a 10 éven, Finnországban pedig a 7 éven felülieknek besorolást kapta. Az ORTT a panaszos beadványát közérdekű bejelentésnek tekintette, a panasszal érintett ügyben ezért nem hatósági határozatot hozott, hanem azt olyan – a hatósági eljárást megelőző – testületi döntésként hozta meg, amellyel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Az ORTT helytállóan hivatkozott arra, hogy a nem ügyféltől származó bejelentés alapján a Ket. 29. § (1) bekezdése alapján nem indult hatósági eljárás. A panaszos beadványának elintézése során azonban nem volt figyelemmel a Panasztv. rendelkezéseire. (Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a Panasztv. szerint kötelesek elintézni.) Mindez pedig alkalmas volt arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az ORTT határozatával nem rendelte el a műsorszám tartalmi vizsgálatát. Ezzel szemben a panaszosnak küldött tájékoztatás érdemben értékelte a bemutatott műsorrészt, továbbá azt is megállapította, hogy a műsorszolgáltató a műsorszámot megfelelően klasszifikálta. Az országgyűlési biztos szerint annak eldöntése, hogy a műsorszolgáltató helyesen sorolta-e az adott műsorszámot valamely kategóriába, kizárólag a műsorszám tartalmi vizsgálata alapján lett volna megállapítható, ezért a műsorszolgáltatási szerződés megsértését valószínűsítő beadvány alapján az ORTT-nek el kellett volna rendelnie a műsorszám tartalmi vizsgálatát, melynek nyomán –

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az eljárás eredményéhez képest – a klasszifikáció helytálló vagy akár téves voltát is megállapíthatta volna. Az ORTT ezzel objektív alapjogvédelmi kötelezettségét nem teljesítette a gyermekek fejlődésének védelme érdekében, vagyis nem járt el hivatalból olyan ügyben, melyben a panaszos a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértését valószínűsítette, így mulasztásával a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Sem az ORTT, sem annak szervezeti egységei nem kértek fel (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiáter szakorvost annak vizsgálatára, hogy az adott műsorszámban bemutatott kábítószer-fogyasztás okozhatott-e például morális bizonytalanságot a nézőkben vagy azok meghatározható korcsoportjában, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem tett eleget.

Önmagában egy műsorszám külföldi klasszifikációja meglehetősen komoly fenntartásokkal fogadható el a magyarországi besorolás indokaként. Amennyiben a műsorszolgáltató a klasszifikáció során, vagy az ORTT a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését, eljárása – éppen az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt – alkalmas lehet arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

Az országgyűlési biztos vizsgálata nem terjedt ki arra, hogy a panasszal érintett műsorszám gyakorolt-e bármilyen hatást a kiskorúak személyiségfejlődésére, felhívta azonban a figyelmet arra, hogy Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben radikálisan megemelkedett a drogot kipróbáló és a drogfogyasztó kiskorúak száma. A tiltott szerek kipróbálásának indokaként a kiskorúak a kíváncsiságot jelölték meg; a tiltott szerek kipróbálására egyre fiatalabb korban kerül sor, átlagosan 14-15 éves kor között, nem ritkák azonban az ennél, esetenként 12 évesnél is fiatalabban valamilyen kábítószert kipróbáló gyermekek.

Mindezek alapján a kábítószer-fogyasztás bemutatását indokolt különleges óvatossággal vizsgálnia mindenkinek. A vizsgálódás tárgya elsősorban nem az kell hogy legyen, hogy az adott műsorszám egy drog fogyasztásának technológiáját részleteiben bemutatja-e vagy sem, hanem hogy a műsorszám vagy annak részlete a kábítószer-fogyasztással kapcsolatban milyen üzenetet hordoz. Így különösen: kitűnik-e belőle, hogy a kábítószer-fogyasztás illegális, milyen káros következményei lehetnek, hogy a kábítószerek je-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lentős része kábítószer-függőséghez vezethet, hogy a leszokás milyen gyötrelmekkel járhat. Ha azonban a kábítószer-fogyasztás bemutatásának nincs dramaturgiai jelentősége, vagy a bemutatás célja nem tűnik ki a műsorszámból, a drogfogyasztással kapcsolatos személyes és társadalmi problémákat nem jeleníti meg, vagy semleges vagy éppen pozitív színben tünteti fel (függetlenül attól, hogy a drogfogyasztás technikáját, technológiáját bemutatja-e), alkalmas arra, hogy a kiskorúak személyiségfejlődését hátrányosan befolyásolja. Amennyiben e kérdést nem kellő körültekintéssel vizsgálják a klasszifikáló műsorszolgáltatók, valamint az ORTT, eljárásukkal a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozhatnak.

A feltárt visszásságok megelőzése érdekében az országgyűlési biztos 2007 augusztusában kezdeményezte az ORTT elnökénél gyakorlata megváltoztatását, valamint a Klasszifikációs Állásfoglalás kiegészítését kezdeményezte.

OBH 5991/2005.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyféli jogállás elismerését más – a törvényben meghatározottakon túli – feltételhez köti. A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfeleknek nem kézbesíti a határozatát, akik annak hiányában elesnek a jogorvoslat lehetőségétől.

Egy somogyhatvani lakos az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában azt sérelmezte, hogy a telke szomszédjában egy vállalkozó hat hektáros halastó létesítésére kapott hatósági engedélyt anélkül, hogy a környező telkek tulajdonosait az engedély kiadásáról értesítették, illetve a kiadott engedéllyel szembeni tiltakozásukat figyelembe vették volna.

A vizsgálat megállapította, hogy a halastó megépítésére – 2005. október 31-i érvényességi idővel – adott vízjogi létesítési engedélyt a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelet. Az engedélyezési eljárás során építésügyi szakhatóságként a szigetvári jegyző járt el. Az engedély, amely alapján a vállalkozó megkezdte az építkezést, 2003. november 19-én emelkedett jogerőre. A halastó építése alatt, 2004 nyarán és 2005 őszén a környező telkek tulajdonosai közül többen – akik a halastó létesítéséről az építési munkák megkezdéséből értesültek – panaszszal fordultak az engedélyt kiadó vízügyi hatósághoz attól tartva, hogy telkük egy része a halastó létesítése miatt elmocsarasodik, művelésre alkalmatlanná válik. A panaszokat a felügyelet azzal utasította el, hogy az általa

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kiadott vízjogi létesítési engedély mind műszakilag, mind jogilag megalapozott tervdokumentációra épült, a vállalkozó az építkezést jogszerűen kezdte meg és folytatja. A vízjogi létesítéssel kapcsolatos jogszabályok ugyanis nem írják elő a vízügyi hatóság számára, hogy a tóépítés engedélyezése során az érintett ingatlanok tulajdonosait értesítsék, vagy tőlük bármiféle hozzájáruló nyilatkozatot beszerezzenek. A panaszosoknak szóló válaszlevelében a felügyelet kitért arra is, hogy a helyi lakosok érdekeiket az engedélyezés során építési hatóságként eljárt szigetvári főjegyzőnél érvényesíthetik, mivel a lakosok szándékai és elképzelései a helyi építési szabályzatban rögzítettek, amelynek alapján az építésügyi hatóság a létesítési engedélyhez szakhatósági állásfoglalását kiadta. A halastó üzemeltetésére a kivitelező 2006 decemberében kapott vízjogi üzemeltetési engedélyt. Az üzemeléssel kapcsolatosan a vízügyi hatósághoz kifogás vagy panasz nem érkezett.

A biztos rámutatott arra, hogy az engedélyezési eljárás idején hatályban lévő államigazgatási eljárási törvény alapján államigazgatási ügynek kell tekinteni minden olyan ügyet, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. A vízjogi létesítési engedély nem tartozott azok közé a törvényben meghatározott eljárások közé, amely során az államigazgatási eljárási szabályokat nem kellett volna alkalmazni. E szabályok pedig egyértelműek abban a tekintetben, hogy az eljárás során ügyfélként kell figyelembe venni azokat a személyeket, akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A helyes jogértelmezés alapján tehát a vízjogi engedélyezési eljárásban is el kellett volna ismerni a létesítmény által érintett ingatlan közvetlen szomszédjában lévő ingatlanok tulajdonosainak ügyféli jogállását függetlenül attól, hogy az engedély kiadásához a jogszabály megköveteli-e a jóváhagyásukat vagy sem. Hiszen az ügyféli jogállás elismeréséről szóló döntés során egyetlen kérdés tehető fel, mégpedig hogy a határozattal szemben a hatósághoz forduló személynek van-e olyan joga vagy jogos érdeke, melyet az ügy érint.

Az időközben hatályba lépett közigazgatási eljárási törvény szerint is hasonló megoldásra kell jutni. Egyes közigazgatási eljárásokban – ezek közé kell sorolni a vízjogi létesítési engedély kiadására irányuló eljárásokat is – ugyanis az ún. „hatásterület” fogalmának fokozottabban érvényesül a környező telkek tulajdonosainak ügyfél-minősége. A létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos megállapította azt is, hogy a hatóság értesítési kötelezettsége is az általános eljárási rendelkezéseken alapszik. Az a személy ugyanis, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti – annak érdekében, hogy ügyféli jogállásából eredő jogait gyakorolni tudja –, jogosult arra is, hogy a jogait érintő közigazgatási eljárásról megfelelő időben értesüljön. Ezért a határozatot az ilyen ~~a~~ személyekkel akkor is közölni kell, ha az eljárásban közvetlenül nem vettek részt.

A biztos felkérte a környezetvédelmi minisztert, hogy az általa megfelelőnek ítélt módon hívja fel a vízügyi hatóságként eljáró szervek figyelmét arra, hogy eljárásuk során az ágazati jogszabályokon kívül a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános szabályokat is alkalmazzák. A címzett az ajánlást elfogadta.

OBH 6119/2005.

A vezetékjogi engedély elleni bármely fellebbezés szükségszerűen a teljes határozat megtámadását jelenti. Amennyiben a fellebbezési díj kiszámítása – mint a vezetékjogi eljárásban is – komoly szakmai ismereteket igényel, azt összegszerűen meg kell jelölni az alaphatározat rendelkező részében. A költségmentességi kérelem teljes vagy részleges elutasítását érdemben indokolni kell. A túlságosan magas eljárási illetékek, díjak a jogorvoslati joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozzák.

A panaszosok a Magyar Műszaki Biztonsági Hivatal (MMBH) eljárását sérelmezték, amely a telküket érintően elektromos légvezeték elhelyezése céljából vezetékjogot engedélyezett egy áramszolgáltató társaságnak.

A biztos elfogadta az MMBH jogutóda, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (MKEH) álláspontját, amely szerint a vezetékjogi eljárás egy adott vezeték teljességéhez kapcsolódik és egységes, és ezért egy – bármely ügyfél által benyújtott – fellebbezés szükségszerűen a teljes vezetékjogi engedélyt érinti.

A jogbiztonsággal való joggal összefüggésben azonban visszásnak találta a biztos, hogy az MMBH által kiadott vezetékjogi engedély rendelkező része a fellebbezési díjat nem jelölte meg. A közigazgatási határozatok akkor felelnek meg a jogállamiságból levezethető jogbiztonság alkotmányos elvének, ha azok egyértelműek, világosak, áttekinthetőek, és az ügyfeleknek kellően pontos iránymutatást adnak jogaik és kötelezettségeik tekintetében. Nem kizárt, hogy bizonyos közigazgatási eljárásokban elegendő a fellebbezési illeték, díj mértékére utalni azzal, hogy a pontos összeget az ügyfélnek kell kiszámítania. Vezetékjogi eljárás esetén azonban az esetenként változó fellebbezési díj kiszámítása komoly szakmai ismereteket igényel, amely

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

semmiképpen sem várható el az állampolgártól. A biztos a visszásság megállapítása ellenére nem élt kezdeményezéssel. Tekintettel ugyanis arra, hogy az MMBH a panaszosok kifogását követően – eleget téve az Áe. 2. §-ában foglalt együttműködési kötelezettségének – azonnal tájékoztatást adott a fellebbezés díjának összegéről, a panaszosokat az MMBH mulasztásából eredő hátrány nem érte. Ezenkívül pedig a MKEH vezetője – a biztos jelzését megköszönve – leszögezte, hogy megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben a jogszabályra való utalás mellett minden határozat pontosan és összegszerűen határozza meg a fellebbezési díjat.

Az MMBH a panaszosok – fellebbezés benyújtásával egyidejűleg előterjesztett – teljes költségmentességi kérelmét elutasította, és csak 80%-os költségmentességet engedélyezett, de sem ez a határozat, sem pedig a panaszosok fellebbezése nyomán hozott másodfokú döntés nem indokolta a részbeni elutasítást. A biztos leszögezte, hogy a költségmentességben való részesülés nem alkotmányos alapjog, nem is alanyi jog, hanem csupán törvényi rendelkezésen, továbbá az eljáró hatóság mérlegelése alapján kivételesen adható kedvezmény (1283/B/1993. AB-határozat), mindezek ellenére azonban rendkívüli jelentősége van, hiszen alkotmányos jogok gyakorlását segíti elő. Ezért különösen fontos, garanciális jelentősége van annak, hogy a költségmentességi kérelem – teljes vagy részbeni – elutasítása esetén a hatóság számot adjon döntése okairól, a mérlegelés folyamatáról. Az indokolás elmulasztása a jogállamisághoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz.

A biztos az időközben megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel (az Áe. helyébe a Ket. lépett, a költségmentesség részletes szabályairól pedig jelenleg külön jogszabály, a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Kormányrendelet szól) kezdeményezéssel nem élt. Nyomatékosan felhívta azonban a figyelmet a költségmentességi tárgyú határozatok érdemi indokolásának fontosságára és alkotmányos jelentőségére.

A konkrét ügyben 189 400 Ft fellebbezési díjat állapított meg a hatóság (még a részleges költségmentesség engedélyezése után is 37 880 Ft-ot). A díjat ráadásul a panaszosoknak egy olyan határozat – a telküket érintő vezetékjogi engedély – megtámadásáért kellett megfizetniük, amely nem is az ő kezdeményezésükre, érdekükben vagy esetleges jogsértésük, mulasztásuk nyomán született.

A biztos álláspontja szerint az illetékek, díjak mértéke bizonyos esetekben alkotmányos (például a jogorvoslati) jog gyakorlását veszélyeztethetik. Amennyiben a fellebbezési díj túlságosan magas, az ügyfelek nagy része visz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szariad: mérlegelve ugyanis az anyagi kockázatot (a fellebbezés díját csak akkor kapják vissza, ha megállapítást nyer, hogy az elsőfokú határozat jogszabálysértő volt), és azt, hogy a költségmentesség a hatóság mérlegelésétől függő, kivételes intézmény, sokan akkor sem élnek fellebbezéssel, ha határozott meggyőződésük, hogy a hatóság jogellenes döntést hozott. A biztos leszögezte, hogy az egyes eljárási illetékek, díjak mértékének nincs egyértelmű alkotmányossági mércéje, úgy vélte azonban, hogy a jogalkotó elmulasztotta legalább mérlegelni, hogy a vezetékjogi eljárás díjai az eljárásban érintett állampolgárok számára esetleg túlságosan, riasztóan magasak lehetnek, és ezáltal a jogorvoslathoz való alkotmányos jog érvényesülését negatívan befolyásolhatják. Ezért a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal egyes műszaki biztonsági közigazgatási eljárásainak és igazgatási jellegű szolgáltatásainak díjairól szóló 129/2005. (XII. 29.) GKM-rendelet felülvizsgálatát javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek.

A gazdasági és közlekedési miniszter a javaslatot elfogadta. A tárca tájékoztatása szerint az érintett jogszabály módosításának közigazgatási szakmai előkészítése jelenleg folyamatban van.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A 2006-BAN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 1116/2006.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz, ha a hatóság nem tesz meg mindent határozata végrehajtása érdekében.

A panaszos lakásának egyik helyiségében üzemelő parapet-konvektor égéstermékének kivezetése az épület mellett található – egy oldalon nyitott – légaknába történt, amíg azt a szomszédos építkezés során be nem falazták. Az építési hatóság az építkezés megkezdése után – közel két évvel ezelőtt – észlelte, hogy életveszély alakulhat ki, ezért kötelezte az építtetőt az égéstermék-kivezetés szabályszerű átalakítására. Az átalakítás nem történt meg. A hatóság szerint az építtető kötelezettségteljesítési szándéka bizonyított volt, az égéstermék-kivezetés átalakítását éppen a panaszos nem tette lehetővé. Miután a Gázművek Rt. lezárta a konvektort, a hatóság a végrehajtási eljárást okafogyottá nyilvánította.

A biztos vizsgálata azt állapította meg, hogy a hatóság nem járt el megfelelő körültekintéssel és alapossággal, és nem tette meg a szükséges lépéseket jogerős határozata végrehajtása érdekében. E mulasztásával pedig az ügyfelek jogbiztonsághoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a hatóság nem egy polgári jogi megállapodás megkötésére kötelezte a feleket, és nem is ennek a létrehozásában kellene közreműködnie vagy esetleg a megállapodást végrehajtatnia. Az égéstermék-kivezetés átalakítását – miután erről az építési engedélyben még nem rendelkezett – az építési tevékenység megkezdése után rendelte el, amire az életveszély lehetséges kialakulása miatt feltétlenül szükség volt. A helyiség fűthetőségét szerzett jognak tekintve azonban nem a panaszost kötelezték a fűtés megszüntetésére, hanem az építtetőt az átalakításra. Ezért igaz ugyan, hogy a konvektor lezárásával az életveszély kialakulásának a lehetősége – egyelőre – megszűnt, a hatóság határozatát azonban mégsem hajtották végre, a probléma nem oldódott meg véglegesen. A biztos leszögezte, a végrehajtás nem okafogyott, az alaphelyzet – tehát az, hogy az építkezés következtében a panaszos egyik helyiségének fűtési rendszerét át kell alakítani, és ezt a hatóság jogerős határozattal el is rendelte – jelenleg is fennáll.

A biztos kiemelte, hogy a végrehajtás a felek aktív együttműködését igényli, amennyiben valóban több műszaki megoldás van, a legcélszerűbb valóban az, ha a felek maguk választják ki a számukra legmegfelelőbbet, ezenkívül pedig a tervezés, valamint a munkálatok elvégzése maga sem képzelhető el együttműködés nélkül. Kezdeményezte, hogy a jegyző ér-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

demben vizsgálja meg, hogy melyik érintett fél hibája a végrehajtás elmaradása, és vele szemben haladéktalanul tegye meg a szükséges és megfelelőnek tartott végrehajtási intézkedéseket.

A jegyző a kezdeményezésben foglaltakkal egyetértve, annak eleget tett. Válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az építtetőt a korábbi hatósági kötelezésben megszabott – a Fővárosi Gázművek Rt. és a FOKÉTÜSZ Kft. szakmai véleményének megfelelő – műszaki átalakítások tovább folytatására kötelezte. A jegyző és a panaszos tájékoztatása alapján a biztos arról is értesült, hogy a másodfokú építésügyi hatóság határozatával jóváhagyott használatbavételi engedélyt a panaszos bíróság előtt megtámadta, és a per jelenleg is folyamatban van.

A jegyzői intézkedést és a bírósági eljárásról szóló tájékoztatást a biztos tudomásul vette.

OBH 1280/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha eljárását olyan jogszabály alapján függeszti fel, amely annak megindulásakor még nem volt hatályban.

A panaszos nagybátyja halála körülményei miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének, illetve a sérelem közvetlen veszélyének gyanúja, a biztos 2006. február 14-én vizsgálatot rendelt el.

A panaszos nagybátyját 2005. szeptember 2-án az utcán találták meg és onnan szállították be a fővárosi kórház szájsebészeti részlegére, ahol a sérüléseinek – így többek között arccsonttörés, haematoma – megfelelően kezelték. Alkoholbeteg lévén, alkoholmegvonás okozta delírium lépett fel a betegnél, s így konzíliumot követően 2005. szeptember 5-én áthelyezték őt a kórház Pszichiátriai Osztályára. A panaszos nagybátyja 2005. szeptember 6-án hajnali 4 óra 30 perckor a kórházban hunyt el.

A beadványhoz mellékelt, illetve a vizsgálat során beszerzett iratok szerint az ügyben 2005. szeptember 14-én az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 13. § (1) bekezdése alapján indult államigazgatási eljárás a Budapest V. kerületi Rendőrkapitányság Rendkívüli Haláleseti Osztályán. A haláleset az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 218. § (3) bekezdése szerint rendkívüli halálesetnek minősült, ezért a holttest hatósági boncolását rendelték el. Az igazságügyi orvosszakértő 2005. szeptember 15-én kezdte meg a holttest boncolását a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Igazságügyi Orvostani Intézetében. Tekintettel arra, hogy a szakértő a boncolás során észlel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tek alapján nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a sérülések bántalmazás során keletkezhettek, a bántalmazás körülményeinek vizsgálatát és az igazságügyi boncolás elrendelését kérte. Az igazságügyi orvosszakértői boncolást a Rendkívüli Haláleseti Osztály 2005. szeptember 15-én rendelte el. 2005. szeptember 16-án az ügyet az elhunyt lakóhelye szerint illetékes Budaörsi Rendőrkapitányságra tették át. Az eljárás során bevont szakértő a szakvéleményt a határozat meghozataláig nem terjesztette elő, ezért annak megérkezéséig a Budaörsi Rendőrkapitányság 2005. november 14-én hozott határozatával az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 32. § (6) bekezdése alapján felfüggesztette. Eszerint olyan ügyfajtákban, amelyekben a szakvélemény elkészítése hosszabb időt vesz igénybe, jogszabály lehetővé teheti, hogy az eljáró hatóság a szakértő kirendelésekor, illetve a szakvélemény kérésekor az eljárást a szakvélemény megérkezéséig felfüggessze. A Ket. hatályba lépését szabályozó 173. § szerint a törvény – bizonyos, az ügyet nem érintő kivételekkel – 2005. november 1-jén lépett hatályba. A Ket. átmeneti rendelkezéseiben a 171. § (1) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseit a hatályba lépése után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni. Eszerint tehát a vizsgált ügyben az eljárás megindulásakor nem a Ket. szabályai voltak alkalmazandóak, hanem az Áe. rendelkezései szerint kellett volna eljárni.

Vizsgálata eredményeképp az országgyűlési biztos 2007. augusztus 27-én kelt jelentésében azt is megállapította, hogy az Áe. nem adott lehetőséget a szakvélemény megérkezéséig az államigazgatási eljárás felfüggesztésére. Az Áe. szerint az ügy érdemi eldöntését nem érintik a szakvélemények. A Ket. ugyanis a 32. § (6) bekezdésében már külön nevesíti az eljárásnak a szakértői vélemény elkészüléséig történő felfüggesztését.

A biztos felhívta a budaörsi rendőrkapitány figyelmét arra, hogy a határozatok meghozatala során a jövőben fordítson különös figyelmet a jogbiztonság követelménye érvényesülésére, különösen arra, hogy az általa vezetett hatóság a megfelelő, hatályos jogszabályi helyekre hivatkozva hozza meg a döntését az egyes eljárásokban.

A rendőrkapitány a jelentés megállapításait helytállónak tartotta. Az ügy vizsgálatát követően a rendőrkapitány megállapította, hogy adminisztrációs hiba történt, és ezért az ügyben felelős előadót szóban figyelmeztette. A jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében a rendőrkapitány intézkedett annak érdekében, hogy a jövőben a hasonló ügyek vizsgálatát centralizáltan a Bűnügyi Technikai és Helyszínelő Alosztály végezze.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A rendőrkapitány intézkedéseit az országgyűlési biztos 2007. szeptember 12-én kelt levelében elfogadta.

OBH 1387/2006.

Nem állapítható meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki joggal összefüggésben alkotmányos visszásság, ha az állam a törvényben meghatározottak szerint az engedélyezett program finanszírozását biztosította.

Több állampolgári panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz az intravénás immunglobulin kezelések finanszírozásának beszüntetése miatt. A biztos a tényállás tisztázása érdekében megkereste az egészségügyi minisztert, az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) elnökségét.

A panaszosok a „Recurrens spontán vetélők immunterápiás multicentrikus klinikai programjá”-ban vettek részt, amely az Országos Gyógyintézeti Központban engedélyezett protokoll szerint történt, és amit az ott működő Bizottság bonyolított le. Az egészségügyi miniszter 2001. évtől a programhoz összesen 9 millió Ft-ot engedélyezett az egészségbiztosításról szóló 43/1999. (III. 3.) Kormányrendelet 45. §-a alapján. Ennek a keretösszegnek felhasználása a 2004. évi kezelésekkel bezárólag megtörtént.

Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése deklarálja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte az Alkotmány e rendelkezését. „Az 54/1996. (XI. 30.) AB- határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog olyan alkotmányos állami feladatvállalást jelent, amely alapján az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.” Az Eütv. pontosan definiálja az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért. A 141. § (1) bekezdése értelmében az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az ehhez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk megőrzése, védelme és fejlesztése, valamint szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása. Az állam felelőssége körében az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, az egészségügyi kutatási tevékenység támogatása, szervezése és koordinálása.

Az Alkotmánybíróság az 54/1996 (XI. 30.) AB-határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/D. §-a „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialaku-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek az egészséges életvitellel összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak."

A kutatás célja, hogy a kutatás alanyának állapotához, betegségéhez kapcsolódó tudományos ismeretek gyarapításával belátható időn belül hozzájáruljon olyan eredmények eléréséhez, amelyek hasznosak a kutatás alanyának vagy más hasonló korú és azonos betegségben szenvedő, illetőleg hasonló jellegzetességeket mutató és hasonló egészségi állapotú személy számára.

Az immunológiai eredetű habituális vetélők immunterápiájának programja sikeresen befejeződött. Az Egészségügyi Tudományos Tanács Tudományos és Kutatásetikai Bizottsága 2007. szeptember 27-i ülésén a beszámolót értékelte, bírálta és elfogadta.

A szakmai eredmények meggyőzőek, és az immunterápia hatékonyságát alátámasztják. Ezen terápia új, járható utat nyit az eddigi szigorú protokoll előírásainak megfelelően az immunológiai eredetű habituális vetélők kezelésére, a várható vetélés elkerülésére. A témavezetőnek a beszámolóról az értékelést és az elfogadásáról szóló ETT TUKEB-határozatot megküldték. Ennek kézhezvételét követően a kutatócsoport kezdeményezheti az Országos Gyógyszerészeti Intézetnél a törzskönyvezést és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál az eljárás befogadást.

Mindebből következően az országgyűlési biztos megállapította, hogy valamennyi panaszos a „Recurrens spontán vetélők immunterápiás multicentrikus klinikai programjá"-ban vett részt, amely az Országos Gyógyintézeti Központban engedélyezett protokoll szerint történt. A panaszosok előtt ismert volt, és ezt aláírásukkal meg is erősítették, hogy egy szigorú protokoll szerint zajló kutatási programban vesznek részt, amely azonban nem a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatás igénybevételét jelenti. Megállapította továbbá azt is, hogy a programhoz az Eütv. rendelkezései szerint nyújtott az állam támogatást.

A vizsgálat alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel.

OBH 1599/2006.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a közlekedési szolgáltató, ha a meghatalmazottja jogosulatlanul bevonja az utas által felhasznált utazási utalványt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országgyűlési biztos azért indított vizsgálatot, mert a panaszos azt kifogásolta, hogy egy távolsági buszjáraton utazva a személyazonosító igazolványa hiánya miatt az ellenőr elvette tőle az élettársa tulajdonát képező nyugdíjas utazási utalványt, továbbá hogy az élettársi viszonyukat igazoló okmányt is kért tőle.

A panaszos arcképes igazolvánnyal nem tudta igazolni személyazonosságát, az általa felmutatott kedvezményre jogosító utazási utalványon pedig férfinév szerepelt. A panaszos szerint egyéb igazolvány hiányában a nyugdíjas törzslapjával tudta csak magát igazolni, de az ellenőr az élettársi viszonyt igazoló okmányt is kért tőle. Az ellenőr az utazási utalványt bevonta, azaz a panaszostól elvette.

Az országgyűlési biztos megkeresésére az érintett Tisza Volán Zrt. vezérigazgatója az a tájékoztatást adta, hogy az eljárás – és ezzel együtt az utalvány bevonása – megfelelt a törvényi előírásoknak, illetve a Volán társaságok meghirdetett díjszabása rendelkezéseinek.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztériumtól kapott tájékoztatás szerint az élettársi viszony igazolásának jogszabályi háttere nem teljeskörűen rendezett, ezért erről elegendő szóban nyilatkoznia az ellenőrzés alá vont utasnak. E nyilatkozat mellett az utalvány jogszerű használatának igazolására az utasnak rendelkeznie kell a személyazonosság és az életkor igazolására alkalmas okmánnyal, valamint az utazási utalvánnyal.

A vonatkozó kormányrendelet, a Díjszabás és a Volán társaságok Utazási feltételei alapján a panaszos jogszerűen vette igénybe élettársa utalványát, az ellenőrzés során azonban fényképes igazolvánnyal nem tudta igazolni személyazonosságát és korát. Annak ellenére, hogy mindkét adat szükséges lenne az utalvány jogszerű használatához.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy az ellenőrzést végző személy nem kérhet az utastól az élettársi viszonyra vonatkozó igazoló okmányt. Ezen viszonyt saját szóbeli nyilatkozatával igazolhatja.

Az a tény, hogy a megfelelő személyazonossági igazolás nélkül a kedvezményes jegy az utazás szempontjából érvénytelennek számít, a fentiek alapján nem elegendő ahhoz, hogy a Volán vagy annak megbízottja az utazási utalványt bevonja. A *'bevonás'* intézménye nyilvánvalóan a hamis vagy megrongálódott utazási igazolványoknak az utas birtokából való kivonására jött létre, azon célból, hogy azzal ismételten utazást kezdeményezni, visszaélni ne lehessen. Az utazási utalványt nem a Volán bocsátja ki, hanem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság. A vonatkozó szabályok alapján az eredeti tulajdonos az utalványt jogszerűen adta át az élettársának. A panaszos csupán a személyi igazolványát nem tudta felmutatni, ez a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

körülmény azonban a fenti szabályozás szerint a *'bevonás'* alkalmazását, az anyagi értékkel rendelkező utalvány elvételét, és ezzel együtt a tulajdontól való megfosztást nem teszi lehetővé.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Tisza Volán Zrt. a meghatalmazottján keresztül a panaszos által felhasznált utazási utalvány bevonásával a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot idézte elő.

Az országgyűlési biztos felkérte a Tisza Volán Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jövőben a nyugdíjasok utazási utalványa igénybevétele esetén az ellen-őrzés alá vont utastól ne kérjenek az élettársi viszony igazolására szolgáló okmányt, valamint a személyazonosság igazolására szolgáló fényképes igazolvány hiánya esetén ne alkalmazzák a 'bevonás' gyakorlatát, illetve tegyék egyértelművé az utazási feltételek erre vonatkozó pontjait.

OBH 1656/2006

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az APEH, ha az adótartozást megállapító határozat meghozatala során nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét.

A panaszos által irányított betéti társaság – amelynek a panaszos volt a beltagja – felszámolási eljárás alá került. Ezzel összefüggésben az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal átfogó adóellenőrzést indított a társaságnál, amely alapján jelentősebb összegű adóhiányt állapított meg. Az adóhatóság adóhiányt megállapító határozatában a felszámolás alatt lévő betéti társaságot jelentős összegű adótartozás, késedelmi pótlék és adóbírság megfizetésére kötelezte. A panaszos a határozatot nem kapta kézhez, a felszámoló pedig lemondott a fellebbezés jogáról, így a határozat jogerőssé vált. A felszámolási eljárás jogerős befejezését követően az adóhatóság előbb első-, majd másodfokon is a panaszost mint a felszámolással megszűnt betéti társaság helytállni köteles volt beltagját a betéti társaság adótartozásának megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos – 2007 novemberében – az Alkotmánybíróság határozatai alapján rámutatott, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslathoz való jogról szóló, egymással összefüggő rendelkezései – a jogállamiság elvével összhangban – milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata szerint „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) szerint adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy maga az Art. írja elő. Nem minősül adózónak a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy. Az Art. szerint a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat. Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető – többek között – a gazdasági társaság adótartozásáért a rá vonatkozó szabályok szerint a helytállni köteles tag.

Az országgyűlési biztos szerint az Art. hivatkozott rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a betéti társaság beltagja mint a társaság adó- és egyéb tartozásaiért helytállni köteles tag a szóban forgó esetben adó megfizetésére kötelezett személynek minősül, aki számára a felszámoló képviseleti jogosítványaitól függetlenül a törvényi rendelkezések alapján – „saját jogon" – biztosítani kell az adózót megillető jogokat, így a jogorvoslathoz való jogot is. Visszásságot eredményez, ha az APEH e tekintetben nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot.

Az országgyűlési biztos ezért felkérte az APEH elnökét, hogy az adóhatóság vegye fel a kapcsolatot a panaszossal, kérje ki a szóban forgó határozatban foglaltakkal kapcsolatos nyilatkozatát (kifogásait), és amennyiben a panaszos nyilatkozatában foglaltakat megalapozottnak találja, vizsgálja felül határozatát.

Az APEH elnöke válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az egyedi panaszügyben hivatalból felülvizsgálatot rendelt el. Ugyanakkor általánosságban – a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményére hivatkozva – nem ért egyet az ombudsmani állásponttal.

Az országgyűlési biztos figyelemmel az APEH elnökének válaszára várhatóan törvénymódosítási kezdeményezéssel fog az Országgyűléshez fordulni.

OBH 1737/2006.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz és a végzett munka után járó jövedelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az állam által finanszírozott program keretében foglalkoztatott munkavállaló hónapokon keresztül nem kapja meg a munkája után őt megillető munkabért.

A panaszos azt sérelmezte, hogy munkáltatója, amely a nonprofit szektorbeli munkavállalás elősegítését szolgáló program keretében foglalkoztatta, hónapok óta nem fizette ki a munkabérét. Tekintettel arra, hogy a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

program állami finanszírozású, azaz közpénzek felhasználásáról van szó, az országgyűlési biztos megállapította a hatáskörét. Az ügyben tájékoztatást kért a szociális és munkaügyi minisztertől, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) Főváros – Pest megyei Munkaügyi Felügyelőség igazgatójától, valamint a legfőbb ügyésztől.

A miniszter tájékoztatása szerint a kormányzati létszámcsökkentésről és a létszámcsökkentés alapjául szolgáló intézkedési tervek elkészítéséről szóló 2263/2003. (X. 27.), és a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1106/2003. (X. 31.) Kormányhatározatok által előírt programban csak a non-profit szektor szereplői nyújthattak be pályázatot. A támogatási megállapodásokat a munkaügyi központok kötötték, s ők ellenőrizték az előírt feltételek teljesítését is. A program alapján az alkalmazotti bruttó bért nem a munkáltató alapítvány fizette, hanem – a megfelelő dokumentumok beérkezését követően – az állam, ezzel támogatva a nonprofit szervezeteket.

A panaszos munkáltatójánál több vizsgálatot is folytattak, mivel az Alapítvány a megállapodásban vállalt elszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségének – a megállapodásban előírt módon és határidőben – nem tett eleget, azt többszöri hiánypótlásra történő felhívásra sem pótolta, mulasztását hitelt érdemlő módon nem igazolta. A Fővárosi Munkaügyi Központ Ellenőrzési Osztálya megállapította, hogy Alapítvány járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, sőt jelentős mértékű köztartozást is felhalmozott. Az OMMF elnökének tájékoztatása szerint munkaügyi ellenőrzésre is sor került, ahol megállapították, hogy a munkaszerződés és bejelentés nélküli foglalkoztatás, valamint a munkaidő-nyilvántartással kapcsolatos szabálytalanságok mellett a munkabér védelmére vonatkozó előírásokat is megszegték, ezért a munkaügyi szabálytalanságok megszüntetésére és a munkaügyi bírság megfizetésére kötelezte az Alapítványt.

A legfőbb ügyész arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy megvizsgálta az Alapítvány működésének törvényességét, és az általa észlelt jogszabálysértések miatt az Alapítvány képviselőjéhez 10 pontból álló felszólalást nyújtott be.

Tekintettel arra, hogy az OMMF illetékes szerve a késedelmes munkabér kifizetése tárgyában az Alapítvány irodáiban ellenőrzést végzett, és saját hatáskörében megtette a szükséges és lehetséges intézkedéseket, továbbá arra, hogy a legfőbb ügyész felszólalást nyújtott be a törvényességi ellenőrzés során feltárt jogszabálysértések megszüntetésére, az országgyűlési biztos külön intézkedést nem kezdeményezett.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 2033/2006.

A megalapozatlan döntésekkel és így az elhúzódó eljárással súlyosan sérül a jogállamiságból eredő jogbiztonság és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog.

A budakalászi panaszos a lakásával szomszédos lakás engedély nélküli bővítésével kapcsolatos hatósági eljárást sérelmezte. Előadta, hogy a polgármesteri hivatal döntéseit a másodfokú hatóság rendszeresen megsemmisíti.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és tájékoztatást, valamint az iratok megküldését kérte a jegyzőtől. A rendelkezésére bocsátott iratok alapján a biztos megállapította, hogy a panaszos bejelentésére az építésügyi hatóság 2002 novemberében helyszíni szemlét tartott, amelyen rögzítette, hogy a panaszos szomszédja a garázsát és pincéjét tárolásra használja. Ugyanakkor a panaszos 2003. márciusi birtokvédelmi kérelmére hozott jegyzői határozat indokolási része arra mutatott rá, hogy a szomszéd a garázs és pince helyiségét engedély nélkül lakóhelyiségnek használja, ezért az abból kiszűrődő zajhatás megszüntetésére kötelezte a panaszos szomszédját.

A panaszos ismételt beadványára, amelyben a lakóházon folytatott belső átalakítási munkákat sérelmezte, a jegyző arról tájékoztatta, hogy az építtetők a garázs és pince átalakítását 1990-91-ben végezték el, majd ezt követően – 2003 novemberében – fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezte az építtetőket. A másodfokú hatóság az ügyben négyszer hozott új eljárást elrendelő határozatot.

A megismert tényállás alapján nyilvánvaló, hogy a jegyző két eljárásban ellentétes tényállást állapított meg évekkel ezelőtt.

A panaszos jelezte, hogy zajpanasza továbbra is fennáll, majd 2005 áprilisában ismételten kérte a háborítatlan birtoklás biztosítását. A vizsgált panasz alapját képező határozatok meghozatalának idején az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) volt hatályban, amely kimondta, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Ezért az országgyűlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos bejelentése, miszerint a kötelezettek a határozatnak nem tettek eleget, illetőleg a 2005-ben megismételt birtokháborítás megszüntetésére irányuló kérelme, tartalma szerint végrehajtási kérelem. Mindezek figyelembevételével az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kifogásolt birtokháborítási ügyben a budakalászi jegyző huzamos ideje nem intézkedik a panaszos végrehajtási kérelmei alapján, és ezzel a mulasztással a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz. Rá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mutatott a biztos arra is, hogy a megállapított visszásság jelenleg is fennáll, hiszen a budakalászi jegyző mint elsőfokú birtokvédelmi hatóság a mai napig nem intézkedett határozata végrehajtásának teljesítése érdekében.

A birtokvédelmi eljárásban a jegyző észlelte azt az engedély nélküli belső lakás-átalakítást, amelyet építésügyi hatósági eljárásban először nem tapasztalt, majd megállapította, hogy több mint tíz éve létesült, ami miatt az Étv.-ben foglaltak szerint hatósági intézkedésnek nincs már helye. Ezt az álláspontot felülvizsgálva hozta meg az elsőfokú építésügyi hatóság a minden esetben megsemmisített határozatait, a jogszabályokban előírt csatolandó mellékletek hiánya, valamint a döntések indokolásában részletezett hibák kijavítása nélkül. Különösen súlyos anyagi jogi hibának értékelte a biztos, hogy az építésügyi hatóság az építkezéssel érintett ingatlan tulajdoni helyzetét nem tisztázta több mint két éven keresztül, és a lakást úgy kezelte, mintha önálló ingatlan volna, a panaszos pedig csupán szomszédként lépne fel az eljárásban. Bár az építtetők 2004 áprilisában, majd 2005. december 19-én kelt beadványukban jelezték, hogy társasházban építkeztek, valamint az iratokban fellelhetők a földhivataltól bekért tulajdoni lapok, a hatóság ennek ellenére nem vonta be az eljárásba a tulajdonostársakat.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a budakalászi jegyző évek óta tartó eljárása, a tényállás teljes körű tisztázásának elmaradása és megalapozott döntés hiánya nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

A jegyző hol birtokvédelmi, hol építésügyi eljárás keretében intézkedett, a panaszos által indított birtokháborítási eljárásban hozott határozat végrehajtásának elmulasztása miatt nem hozott végrehajtási intézkedést, sőt, a 2005-ben előterjesztett panaszosi kérelmet új birtokvédelmi kérelemnek tekintette, és a folyamatban lévő építésügyi eljárásra tekintettel a birtokháborítási eljárást megszüntette.

Figyelemmel arra, hogy a birtokvédelmi eljárásokba hozott döntések felülvizsgálata bíróságra tartozik, így azok felülvizsgálatára nincs hatáskore a biztosnak, arra azonban szükségesnek látta felhívni a jegyző figyelmét, hogy a végrehajtási kérelem elbírálása nem keverhető össze egy építésügyi eljárás megindítására irányuló beadvánnyal.

Megállapította továbbá a biztos, hogy a megalapozatlan döntésekkel – az első bejelentés 2002-ben történt, a legutóbbi új eljárás lefolytatását a másodfokú hatóság 2006 szeptemberében rendelte el – súlyosan sérült a panaszos tulajdonhoz fűződő alkotmányos joga is. A terasz szakszerűtlen kivitelezése miatt ugyanis a panaszos lakásának állaga is veszélyeztetett. A vizsgálat során küldte meg a budakalászi jegyző az elrendelt új eljárásban

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

meghozott határozatát, amiben kötelezte az építtetőket, hogy az engedély nélkül létesített terasz-építményt 2007. augusztus 30-ig bontsák le, a garázs szobakénti használatát szüntessék meg, és alakítsák vissza a helyiség garázsfunkcióját.

A biztos a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszűntetése érdekében felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül intézkedjen a panaszos birtokvédelmi kérelmére hozott határozat végrehajtásáról, valamint intézkedjen hivatalában az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról, különös tekintettel az eljárási határidőkre. A jegyző azon tájékoztatását, hogy jelenleg folyamatban van a határozata elleni fellebbezési eljárás, az országgyűlési biztost tudomásul vette és az ügyet lezárta.

OBH 2043/2006.

A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy – jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – nem tudják az állami szervek alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni a kiskorúak személyiségfejlődésére negatív hatást gyakorló pornográf és pedofil tartalmú teletext SMS Chat üzenetek miatt.

Több panasz érkezett, amelyek a TV2 teletext SMS Chat szolgáltatásán megjelenő prostitúcióra, gyermekprostitúcióra és pedofiliára utaló tartalmakat sérelmeztek.

Az ORTT-től kapott dokumentumok alapján 2007 szeptemberében az országgyűlési biztos megállapította, hogy a TV2 társkereső SMS Chat szolgáltatásán megjelenő üzenetek jellemzően nem a hagyományos értelemben vett társkeresésre irányultak, hanem alkalmi – esetenként ellenérték fejében létrejövő – szexuális kapcsolat létesítését célozták. Előfordultak olyan üzenetek is, amelyek szerint azok küldője kiskorúakkal (is) kíván szexuális kapcsolatot létesíteni.

A Médiatv. értelmében kiegészítő műsorszolgáltatás: a rádió-, illetőleg televízió-műsorszolgáltatással egyidejűleg, kiegészítő műszaki megoldás segítségével, ugyanazon a műsorelosztó, műsorszóró csatornán továbbított, a műsorszolgáltatáshoz szorosan kapcsolódó többletinformáció. Ebből egyértelműen következik, hogy a kiegészítő műsorszolgáltatásnak a műsor tartalmához kell szorosan kapcsolódnia, vagyis nem önmagában a technológia, hanem sokkal inkább a tartalom, amely meghatározza azt, hogy a konkrét esetben kiegészítő műsorszolgáltatásról van-e szó. Ennek megfelelően – a hatályos szabályozásra figyelemmel – önmagában az, hogy az SMS Chat megjelenik a teletexten, nem fogja automatikusan azt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

eredményezni, hogy kiegészítő műsorszolgáltatásnak kell tekinteni. A TV2-nek is létezik ugyan olyan SMS Chatje, amely szorosan kapcsolódik a műsorszolgáltatáshoz. Ezekben az esetekben vitán felül kell állnia, hogy kiegészítő műsorszolgáltatással állunk szemben, amely megalapozza az ORTT hatáskörét. Mindezekre tekintettel legalábbis meglehetősen kétséges, hogy az ORTT mennyiben rendelkezik a panaszokkal érintett ügyben hatáskörrel, így van-e bármilyen lehetősége érdemben fellépni a pornográf és pedofil tartalmú üzenetekkel szemben, ugyanis azok csak technológiailag kapcsolódnak a műsorszolgáltatáshoz, azonban ahhoz „szorosan kapcsolódó többletinformációt" nem hordoznak.

Az sem lehet azonban kérdéses, hogy a kiskorúak személyiségfejlődésére a pornográf és pedofil tartalmú üzenetek negatív hatással vannak, vagyis a gyermekek védelemhez való jogából fakadóan az államnak és az állami szerveknek intézményvédelmi kötelezettsége is lenne. A panasszal érintett esetekben a problémát az okozza, hogy nincs olyan állami szerv, amelynek aggálytalanul fennállna a hatásköre. Mindez pedig – kizárólag a jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, amiért az állami szervek nem tudják a 8. § (1) bekezdéséből fakadó alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni.

Az országgyűlési biztos javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, hogy az új médiaszabályozás kialakításakor legyen figyelemmel a műsorszolgáltatással egyidejűleg, kiegészítő műszaki megoldás segítségével, ugyanazon a műsorelosztó, műsorszóró csatornán továbbított olyan tartalmakra vonatkozó szabályok kialakítására, amelyek nem kapcsolódnak szorosan a műsorszolgáltatáshoz.

Az új médiaszabályozás kidolgozása jelenleg is folyamatban van.

(Kapcsolódó ügyszám: OBH 3278/2006.)

OBH 2197/2006.

A művelődéshez való joggal és a nevelés szabad megválasztásával, ezen belül a gyermekek és szüleik szabad iskolaválasztáshoz fűződő jogaival összefüggő visszásságot okoz az intézményfenntartó önkormányzat, ha a tervezett iskolabezárásról csak azt követően tájékoztatja az érintett gyermekek szüleit, amikor a többi, a beiskolázás szempontjából figyelembe vehető iskolában már lezajlottak a szülők tájékoztatása céljából meghirdetett nyílt napok és szülői értekezletek.

A biztos egy fővárosban élő szülő beadványa alapján indított vizsgálatot, aki azt sérelmezte, hogy az önkormányzat átalakította az ún. „Ovi-suli"

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

programját, amiről a szülőket csak akkor értesítette, amikor a kerületi általános iskolákban a beiskolázási eljáráshoz kapcsolódó szülői értekezletek és nyílt napok már lezajlottak. Az Ovi-suli program keretében az egyik kerületi óvodában egy általános iskola közreműködésével olyan nevelési programot alakítottak ki, amelynek keretében a gyermekek az óvoda befejezése után az általános iskola 4. osztályáig ugyanabban az épületben tanultak tovább úgy, hogy a gyerekeket a korábban velük foglalkozó – két diplomával rendelkező – óvodapedagógus tanította az első két osztályban.

A fenntartó úgy döntött, hogy a továbbiakban nem támogatja ezt a programot, hanem az óvodát az Országos Óvodai Programnak megfelelő pedagógiai programmal működteti tovább. Az épületet fokozatosan az óvoda rendelkezésére bocsátja, lehetőséget biztosítva az iskolának a fokozatos kivonulásra. A képviselőtestület az ügyben 2006. február 16-án hozott határozatot, a szülők tájékoztatására a határozathozatalt követően került sor. A program átalakítása során az önkormányzat a Közoktatási törvényben foglalt előírásoknak megfelelően járt el.

Az iskolaválasztás elősegítése érdekében a kerületben a nagycsoportos óvodások szülei január 12-én ingyenesen megkapták a kerületi általános iskolák beiskolázási tájékoztató füzetét, ezért a polgármester álláspontja szerint az iskolaválasztás során az Ovi-suli program átalakítása miatt a szülőket és a gyermekeket nem érhette hátrány. Az általános iskolák által szervezett nyílt napok és szülői értekezletek azonban már lezajlottak, amikor az érintett gyermekek szülei az Ovi-suli program átalakításáról, tehát az általános iskolai részben való továbbtanulás lehetőségének megszüntetéséről szóló tájékoztatást megkapták.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a közoktatási törvény által biztosított nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga magában foglalja a szülő jogát arra, hogy a gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének leginkább megfelelő iskola kiválasztásához szükséges tájékoztatást megkapja, igénye szerint gyermeke leendő tanáraival, azok nevelési módszereivel személyesen is megismerkedjen. A vizsgált esetben azonban az intézményfenntartó önkormányzat megfelelő időben történő tájékoztatásának hiányában az Ovi-suli programban részt vevő gyermekek szülei abban a téves feltevésben voltak, hogy gyermekük általános iskolai oktatása a program keretében megoldott, ezért nem szükséges más iskolák nevelési-oktatatási programját megismerniük. Amikor pedig a program átalakításáról értesültek, az iskolaválasztásról szóló felelősségteljes döntés meghozatalához szükséges információkat már nem tudták teljeskörűen beszerezni. A biztos szerint ez a jogsérelem elkerülhető lett

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

volna, ha a szülőket a nevelési program átalakításának tervezetéről már annak elhatározásakor – azaz január hónap folyamán – tájékoztatják. A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság kiküszöbölése érdekében felhívta az érintett önkormányzat képviselő-testületének figyelmét arra, hogy a jövőben, a kerületi közoktatási nevelési program esetleges átalakításakor az érintett gyermekek szüleit a tervezett változtatásokról, megfelelő időben tájékoztassa.

A címzett a figyelemfelhívással egyetértett.

OBH 2641/2006.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a köztéri padokon a karfák elhelyezése kifejezetten arra irányul, hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek, és ilyen visszásság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlététnek „városképi kérdésre" adott válaszként próbálja megfogalmazni. Ugyanilyen, továbbá a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is okozzák a hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai.

Egy szociális munkás azt sérelmezve fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy egyes fővárosi kerületi önkormányzatok a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák.

Az országgyűlési biztos 2007 decemberében befejezett vizsgálata során megállapította, hogy három fővárosi kerületben kerültek közbülső karfák kihelyezésre 5-10 köztéri padon. A padok középső karfával történő felszerelését több polgármester az ott élő lakók kérésével indokolta. Egy másik polgármester szerint az intézkedés célja az volt, hogy a padot eredeti rendeltetésének megfelelően ülésre, és ne alvásra, fekvésre használják az emberek. A polgármester azt is kifejtette, hogy e kérdésben csak azt a véleményt tudják képviselni, hogy a közterület rendjének, tisztaságának, biztonságának megőrzése kötelező feladatuk. Válaszában kitért arra is, hogy az intézkedés arra is alkalmas, hogy a hajléktalanokat megóvják az őket érő esetleges agressziótól.

A válaszok alapján a biztos megállapította, hogy a hajléktalanok számáról az egyes kerületekben és a fővárosban ellentmondásos adatok állnak rendelkezésre.

Több kerület ellátási szerződést kötött ezzel (is) foglalkozó szervezetek-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kel a hajléktalanok ellátására. Jellemző, hogy a kerületek a Szoctv.-ben meghatározott feladatokon túl, szerteágazó intézkedésekkel törekszenek a hajléktalanok ellátásában részt venni (vagy ilyen intézkedések megvalósítását tervezik).

Válaszukban a polgármesterek kisebb részben tudtak csak a hajléktalanok (re)integrációja érdekében tett érdemi intézkedésről beszámolni. Vizsgálata során az ombudsman a sajtóból értesült arról, hogy egyes kerületekben – a közbiztonsági és a köztisztasági helyzet javítására hivatkozva – rendészeti jellegű intézkedésekkel kívánják a hajléktalanok közterületi jelenlétét visszaszorítani. A biztos az elmúlt tizenkét év ombudsmani vizsgálatainak tapasztalatait is összefoglalta.

Megállapította, hogy a közbülső karfával felszerelt köztéri padok elhelyezése az alkotmányos jogok szempontjából önmagában nem kifogásolható, azonban a rendelkezésére álló polgármesteri válaszokból vagy képviselői nyilatkozatokból megismerhető információk szerint az említett padok elhelyezésének nem esztétikai indokai voltak, hanem kifejezetten arra irányultak, hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek. Ezt a „technikai megoldást" olyan alkotmányosan indokolhatatlan, mentalitásában pedig embertelen megoldásnak tartja a biztos, amely az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Vizsgálata során szerzett tapasztalatai alapján felhívta a figyelmet a következőkre is:

Az utcára szorult embereket – akikről messziről lerí, hogy kilátástalan helyzetbe kerültek – is megilleti az emberi méltóság alapjoga.

Az emberi méltósághoz való jog fogalmával kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy „a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. […] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit."

Ebből következően megengedhetetlennek, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre" adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

táshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége.

A hajléktalanellátásban munkát végzők már többször felhívták a figyelmet arra, hogy égető szükség lenne a hajléktalanná válás megelőzése érdekében több (elsősorban szociális és lakásügyi) jogszabály módosítására. Követve a korábbi ombudsmanok gyakorlatát, a biztos szerint az emberi méltósághoz való joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyének megelőzése érdekében nem pusztán néhány jogszabály módosításra, hanem a társadalomban és a közgondolkodásban egyaránt paradigmaváltásra, a kérdés komplex megközelítésre van szükség! Mindenkinek tisztában kell lenni azzal, hogy a hajléktalanellátásban dolgozók emberfeletti és önfeláldozó (egyúttal nélkülözhetetlen) munkája ellenére a kérdés komplex, széles társadalmi és politikai összefogáson alapuló, a sikeres gyakorlatot követő kezelése nélkül Budapesten sincs esély arra, hogy a vizsgált problémában akár hosszú távon érdemi javulás álljon be.

A hajléktalanság problémáját egy több pillérű (megelőzés – krízishelyzetek enyhítése – reintegráció – utókövetés), a lakhatást, egészségügyi ellátást, foglalkoztatást és a képzést is szem előtt tartó rendszer lenne képes leginkább kezelni.

Kiemelt jelentőségűek tehát a hajléktalanná válást megelőző (jog)intézmények, ugyanis ezek az esetek döntő többségében nem csak embersége-sebb, de egyúttal lényegesen olcsóbb megoldásokat eredményezhetnének. Kétséges, hogy a hatályos jogszabályi környezet és a szociális ellátórendszer valóban képes-e a hajléktalanná válás esélyét érdemben csökkenteni. A leginkább érintett fővárosban a lakhatás és a foglalkoztatás kérdését már e ponton is célszerű lenne egységes szemléletben kezelni, ugyanis bármelyik elvesztése már rövid úton is hajléktalansághoz vezethet.

A krízishelyzetek enyhítésében az elmúlt néhány évben a javulás határozott jeleit lehetett tapasztalni. A hajléktalanok helyzetének kilátástalanságán azonban sem az említett új ellátási formák, sem pedig az ellátásban dolgozók nem tudnak érdemben enyhíteni, ugyanis jelenleg nem vagy alig működnek a hajléktalan létből történő kikerüléshez szükséges intézkedések Magyarországon, és a rendszeres és legális munkavégzés nélkül nem megoldható a lakhatás, az utcán élve pedig gyakorlatilag kizárt megfelelő és legális munkához jutni. A lakhatás, a foglalkozás és a versenyképes szakképzettség hiánya öngerjesztő módon nemhogy kizárja a kitörés reményét, de egyre mélyebb és kilátástalan helyzetbe taszítja a hajléktalanokat.

A nehéz helyzet ellenére vannak olyan sikeres kezdeményezések, műkö-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dő modellek, amelyek a tényleges reintegráció gyakorlati megvalósíthatóságát önmagukban is alátámasztják. Elengedhetetlen a hajléktalanná vált emberek számára a munka világába és ezen keresztül a társadalomba történő visszailleszkedésének olyan összetett – a lakáspolitika, szociálpolitika és foglalkoztatáspolitika összehangolásával megvalósuló – programok létrehozása, amelyek a hajléktalanságból való kitörés reális esélyét nyújtják.

A hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai – döntően a jogi szabályozásra visszavezethető okból – az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozzák magukban. Ezt a helyzetet az adminisztratív kirekesztés gyakorlata az emberi méltóság sérelmére nehezíti. A visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az ombudsman a főpolgármesternek, valamint valamennyi kerületi polgármesternek kezdeményezéseket, a Kormánynak, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek pedig ajánlásokat fogalmazott meg.

A címzettek a kezdeményezéseket és az ajánlásokat részben elfogadták, részben pedig a válaszadásra nyitva álló határidő meghosszabbítását kérték. A meghosszabbított határidő még nem telt le.

OBH 2751/2006.

Nem állapítható meg közszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos mulasztás, ha az önkormányzat a tulajdoni viszonyok rendezetlensége miatt nem tud eleget tenni a helyi közutak fenntartására és a közvilágítás biztosítására vonatkozó alapvető kötelezettségének.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a solymári önkormányzat – többszöri ígérete ellenére – évek óta nem hajlandó megfelelő, szilárd burkolatú utat építeni és a közvilágítást biztosítani az utcájukban.

Az országgyűlési biztos jelentésében utalt az önkormányzati önállóságnak az Alkotmány 44/A. §-ában biztosított elvére, valamint arra, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el. Nincs jogszabály, amely arra kötelezne egy önkormányzatot, hogy valahol szilárd burkolatú utat létesítsen. Hangsúlyozta azonban, hogy a helyi közút fenntartása és a közvilágítás az Ötv. 8. (4) bekezdése alapján az önkormányzati feladatoknak, közszolgáltatásoknak abba a minimális körébe tartoznak, amelyek – az Ötv. indokolása, valamint a törvényhez fűzött kommentár szerint is – elengedhetetlenül szükségesek a helyi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közösség alapfokú ellátásához, és amelyekről ezért – nagyságától, teherbíró képességétől függetlenül – minden települési önkormányzat köteles gondoskodni. A szükséges infrastruktúra-, közműfejlesztés költségeit azonban az önkormányzat nem köteles egyedül viselni, azok – legalább egy részének – áthárítására a hatályos jogszabá-lyok (például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 28. §, illetve a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény) lehetőséget adnak.

A konkrét ügyben a biztos a panaszosok tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot nem tárt fel. Megállapítást nyert ugyanis, hogy az ügyben a tulajdoni viszonyok rendezetlensége a fő gond: jelesül az, hogy az utca a valóságban nem ott húzódik, ahol az ingatlan-nyilvántartás szerint lennie kellene. Ez pedig a közszolgáltató (közútkezelő) önkormányzat magatartásától független, neki fel nem róható, külső körülmény.

Visszásság megállapításának hiányában a biztos nem élhetett kezdeményezéssel, felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a tulajdonviszonyok rendezése – azon túlmenően, hogy az az érintett lakók, valamint közvetve az egész helyi közösség érdeke is – az előfeltétele annak, hogy az út minőségével és a közvilágítás hiányával kapcsolatos gondok megoldására remény legyen.

Felkérte a polgármestert, hogy a tulajdonos önkormányzat képviseletében tegye meg a szükséges és lehetséges lépéseket az ügyben.

A biztos végezetül hangsúlyozta, hogy útépítésre, útfelújításra, illetve közvilágítás létesítésére vonatkozó kezdeményezéssel a tulajdonviszonyok rendezését követően sem élhet. Mivel a jelenlegi jogszabályi környezetben az önkormányzat az esetleges fejlesztések költségeit részben az érintett lakókra terhelheti, esetleges fellépése minden érdekelt ingatlantulajdonosra kihatással lenne: azokra is, akik nem fordultak hozzá, és esetleg nem is szeretnék/tudnák vállalni az áthárított költségeket.

OBH 2776/2006.

A jogbiztonsággal és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha az ügyintézési határidőt többszörösen túllépve intézkedik. A tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérül, ha az építésügyi hatóság nem szerez érvényt bontást elrendelő határozatának, és ezáltal módot ad arra, hogy az építtető befejezze az engedély nélküli építkezést.

A panaszosok a XIX. kerületi jegyző mint elsőfokú, valamint a Fővárosi Közigazgatási Hivatal mint másodfokú építésügyi hatóság eljárását és döntését kifogásolták. Sérelmezték, hogy az említett hatóságok elfogultak ve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lük szemben, rendszeresen túllépik a számukra törvényben meghatározott ügyintézési határidőt, míg a tulajdonostársuk által kezdeményezett ügyekben szinte azonnal intézkedtek. Érthetetlennek tartották, hogy amíg az ő kizárási indítványukat a másodfokú hatóság elutasította, addig a jegyző kérelmére a felettes hatóság kijelölt más eljáró szervet. Kifogásolták továbbá, hogy a hatóságok nem tesznek eleget kioktatási kötelezettségüknek, valamint sérelmezték a közigazgatási bíróságok eljárását és döntését is. Beadványukhoz CD-ROM-ot és 41 lapból álló írásos mellékletet csatoltak.

Az országgyűlési biztos megkereste az eljárásra kijelölt XVIII. kerületi építésügyi hatóságot, majd a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalt.

A biztos a panasznak a hivatalához érkezését megelőző, több mint egy évvel korábban hozott döntéseket és eljárásokat az Obtv. 17. § (4) bekezdése, míg a bírósági eljárásokat és döntéseket sérelmező részét a 29. §-a alapján nem vizsgálta. A panaszosoknak az ügyintézési határidők túllépését kifogásoló panasza vonatkozásában azonban megállapította, hogy az megalapozott. A XIX. kerületi építésügyi hatóság a 2003 áprilisában jogerőre emelkedett bontást elrendelő határozata végrehajtását felfüggesztette, amely döntést a másodfokú hatóság már 2004. március 12-én megsemmisített, így a kötelezést kimondó határozat végrehajthatóvá vált. Az első érdemi végrehajtási intézkedés ennek ellenére 2006 áprilisában történt. A végrehajtási bírságot kiszabó hatóság azonban ekkor már az eljárásra kijelölt XVIII. kerületi jegyző volt. A XIX. kerületi építésügyi hatóság késedelmes eljárása a jogbiztonsággal és az ezzel összefüggő tisztességes eljárás követelményével kapcsolatban visszásságot okozott.

Figyelemmel arra, hogy az eljárásból kizárt hatóság nem szerzett érvényt a bontást elrendelő határozatának, az építtetőnek módjában állt, hogy befejezze az engedély nélküli építkezést. A biztos megállapította, hogy a mulasztással sérült a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog is, hiszen a panaszos tulajdonostárs a fennmaradáshoz és továbbépítéshez nem járult hozzá. Megállapításra került az is, hogy a (kijelölt) hatóság a mai napig sem szerzett érvényt a 2005. október 25-én a bíróságtól hozzá érkezett – 2003-ban hozott, de csak 2005-ben végrehajthatóvá vált – bontási határozatnak.

A panaszosoknak a kizárási indítványukkal kapcsolatos részében rámutatott a biztos, hogy az ügyben eljáró új hatósági vezető értékelte mind a panaszosok, mind a jegyző elfogultsági kérelmét, és az eljárásra más hatóságot jelölt ki. Erre való tekintettel a biztos külön intézkedést nem kezdeményezett. Az ügy lezárása érdekében a biztos felkérte a Budapest, XVIII.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kerületi Önkormányzat jegyzőjét, hogy soron kívül intézkedjen az előtte folyamatban lévő végrehajtási eljárásban. Felkérte továbbá a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a szükséges végrehajtási intézkedések megtételének biztosítása érdekében soron kívül intézkedjen a folyamatban volt bírósági eljárás miatt nála lévő iratoknak az elsőfokú hatósághoz történő visszaküldése iránt.

Felkérte továbbá a vizsgált eljárásokban részt vevő mindkét szerv vezetőjét, hogy a jövőbeni szabályos eljárások érdekében intézkedjenek hivatalukban mind az anyagi, mind az eljárási jogszabályok maradéktalan betartatásáról. A megszólított szervek a kezdeményezést elfogadták, a XVIII. kerületi építésügyi hatóság megtette a szükséges végrehajtási intézkedést.

Az országgyűlési biztos a válaszokat elfogadta, az ügyet lezárta.

OBH 2860/2006.

A munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha az egyenértékű szakképesítések között nem szerepelnek olyan végzettségek vagy végzettséget adó oktatási intézmények, amelyek eleget tesznek a személy- és vagyonvédelmi és magánnyomozói szakmák által támasztott, azok ellátásához szükséges foglalkozási követelményeknek.

A panaszos sérelmezte, hogy személy- és vagyonőri, valamint magánnyomozói képesítésként nem fogadható el a vám- és pénzügyőri szakképesítés.

Az országgyűlési biztos a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a panaszban foglaltakkal kapcsolatban álláspontja kifejtésére kérte az igazságügyi és rendészeti, valamint a pénzügyminisztert.

A személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenységet a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 6. § (1) bekezdésének értelmében a rendőrség által kiállított, személyre szóló igazolvány birtokában lehet végezni. Az igazolvány kiállításának egyik feltétele, hogy a kérelmező a külön jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkezzen. A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 24/1998. (VI. 29.) BM-rendelet (a továbbiakban: R.) 9. §-a tartalmazza azokat a középfokú és felsőfokú szakképesítéseket és oktatási intézményeket, melyek az e tevékenységek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ellátásához szükséges őrzési, védelmi, jogi és szervezési, tehát rendészeti ismeretek elsajátítását valószínűsítik és igazolják.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a R. 9. §-ában meghatározott egyenértékű szakképesítések között nem szerepelnek olyan végzettségek vagy végzettséget adó oktatási intézmények (mint például a Vám- és Pénzügyőrségnél a Vám- és Pénzügyőri Iskola), amelyek eleget tesznek a személy- és vagyonvédelmi és magánnyomozói szakmák által támasztott, azok ellátásához szükséges foglalkozási követelményeknek. A munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság a jogszabály rendelkezésére vezethető vissza.

Tekintettel arra, hogy a biztos megkeresése nyomán az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Pénzügyminisztériummal közösen megkezdte a R. olyan szakmailag és alkotmányossági szempontból egyaránt megalapozott módosításának az előkészítését, amely valamennyi rendészeti ismeret elsajátítását biztosító szakmai képzettséget és oktatási intézményt feltüntet és nem gördít a foglalkozás szabad megválasztásának szabadsága elé szükségtelen és aránytalan akadályokat, illetve eleget tesz a diszkrimináció tilalmának is, a biztos eltekintett az ajánlástól.

OBH 2915/2006.

A jogállamiság elvével, az emberi méltósághoz való joggal és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okozott az ORTT azzal, hogy a műsorszám kiskorúakra gyakorolt lehetséges hatására a műsorelemző osztály tájékoztatója ellenére nem volt figyelemmel, illetve annak vizsgálata elmulasztásával, hogy a szereplők kerültek-e emberi méltóságot (vagy bármilyen más alapvető jogot) sértő vagy azt veszélyeztető helyzetbe. Mindez a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, mert a műsorszám tartalmi vizsgálata során az ORTT nem volt figyelemmel arra, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban.

Neve elhallgatását kérő panaszos a Danubius Rádió „Két idegen, egy esküvő – társadalmi kutatás” elnevezésű játékát sérelmezte. A beadvány alapján az országgyűlési biztos áttekintette a műsorszolgáltató internetes oldalán fellelhető, a játékkal összefüggő valamennyi információt.

A Médiatv. értelmében a műsorszolgáltatónak ugyan nem kell klasszifi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kálnia a műsorelőzetest, az azonban nem tehető közzé olyan időszakban, amikor az általa későbbiekben bemutatandó műsorszám sem lenne közzétehető. Így – mivel nem pusztán előzetes műsortervről volt szó – nem lett volna akadálya annak, hogy az ORTT vizsgálja, hogy a műsorszolgáltató műsorelőzeteseivel, illetve műsorszámaival tiszteletben tartja-e az alkotmányos rendet, vagy sért-e emberi jogokat. Az országgyűlési biztos rendelkezésére bocsátott iratok szerint az ORTT is tisztában volt azzal, hogy a műsor „torz értékrendet sugall a fiatalkorú nézők felé, miszerint pénzért materiális javakért »bevállalható« egy érzelmeket komolyan veszélyeztető, bizonytalan próbatétel is". Az ORTT azzal, hogy a műsorszám kiskorúakra gyakorolt lehetséges hatására a műsorelemző osztály tájékoztatója ellenére nem volt figyelemmel, a jogállamiság elvével és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlés biztos a korábbi ombudsmani gyakorlatra is hivatkozva 2007 júliusában befejezett vizsgálatában rámutatott, hogy a műsorszámok nyilvánvalóan emberi méltóságot sértő jellege önmagában alkalmas lett volna arra, hogy az ORTT a Médiatv. 3. § (2) bekezdésében foglaltak megsértését megállapítsa. Mindezekből az is következett volna, hogy az ORTT vizsgálatának ki kellett volna terjedni arra, hogy a szereplők kerültek-e emberi méltóságot (vagy bármilyen más alapvető jogot) sértő vagy azt veszélyeztető helyzetbe? Azzal, hogy az ORTT ezt elmulasztotta, a jogállamiság elvével, valamint az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és nem teljesítette objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

A műsor kiskorúakra gyakorolt hatásával kapcsolatban rámutatott arra, hogy az esküvő szó magyar nyelvben elfogadott általános jelentése: házasságkötés. A házasság pedig férfi és nő jogilag elismert és szabályozott életközössége. Megtévesztő volt, hogy a játékosokat menyasszonynak, vőlegénynek, majd feleségnek és férjnek nevezték. A „játék" fogalomhasználata tehát azt a hamis látszatot keltette, hogy a játékosok valóban házasságot kötnek egymással. A Műsorelemző Osztály is rámutatott arra, hogy „A fiatalok kialakulóban lévő morális értékeit kedvezőtlen irányba befolyásolhatja, hogy a műsor alapkoncepciója azt sugallhatja, az emberi méltóság nem sérthetetlen, bizonyos ellenszolgáltatásért cserében megvásárolható."

Az Alkotmánybíróság alapjogi védelmet adott a házasságkötéshez való jognak. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy: „Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. A házasság intézményének alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jog alkotmányos értelmezése során már több határozatában kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jog, mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazása, magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is. Márpedig az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül."

Az országgyűlési biztos szerint a „játék" alapkoncepciója azonban a szabad házasságkötéshez és az emberi méltósághoz való jogra ügyet sem vetett. Az ombudsman korábban több alkalommal felhívta az ORTT figyelmét arra, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltűntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az országgyűlési biztos szerint az alapjogok kiüresítését eredményező vagy ennek látszatát keltő műsorszámok ugyanilyen hatással vannak. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni. Azokat az eseteket, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (esetleg nem megfelelően) kerül sor (például a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban kerül közzétételre) – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan – mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében minden alkalommal vizsgálnia kell.

Azzal, hogy az ORTT a szóban forgó műsorszám tartalmi vizsgálata során nem volt figyelemmel az előbbiekre, a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a házasság és a család intézményének védelmével, az emberi méltósághoz való joggal, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgált ügyben sem az ORTT, sem annak szervezeti egységei nem kértek fel (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiáter szakorvost annak vizsgálatára, hogy a panasszal érintett műsor okozhatott-e például morális bizonytalanságot a nézőkben vagy azok egy korcsoportjában.

Az ombudsman megállapította, hogy az ORTT ezen mulasztásával a jogbiztonság követelményével, a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte az ORTT elnökét, hogy vizsgálatai során legyen figyelemmel arra is, hogy az alapvető jogok sérelme milyen hatással lehet a kiskorúak személyiségfejlődésére. Az egyes műsorszámok korhatár-besorolás szempontjából történő tartalmi vizsgálatakor vegyenek igénybe (gyermek)pszichológus vagy (gyermek)pszichiáter szakértőt; biztosítsák, hogy az alapjogok megsértését

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszámokat a műsorszolgáltatók valóban a kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatásoknak megfelelően tudják kategóriákba sorolni. Az ORTT elnöke részben elfogadta a kezdeményezést.

Az ombudsman a jelentésében tett megállapításait változatlanul fenntartotta.

OBH 2991/2006.

A tisztességes eljárás követelményével és a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság elhúzódó eljárása.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a gyenesdiási jegyző a szomszédja engedély nélkül épített kerítésére fennmaradási engedélyt adott, és az engedély nélkül létesített kerti építmény bontása sem történt meg.

Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a panasszal érintett hatóságtól, és felkérte, hogy amennyiben a panasz megalapozott, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A jegyző tájékoztatásából megállapítható volt, hogy a panaszos ingatlanával szomszédos ingatlan tulajdonosa engedély nélkül létesített kerítést, valamint a két ingatlan határán kerti építmény építésébe kezdett. Az elsőfokú építésügyi hatóság 2001 márciusában az engedély nélküli építmények elbontását rendelte el, majd kérelemre fennmaradási engedélyt adott azokra. Végül több érdemi és az azokat visszavonó határozatot követően 2001 augusztusában a hatóság a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította, és kötelezte az építtetőt az eredeti állapot helyreállítására.

A panaszos és a jegyző által megküldött iratokból az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a hosszú évekig tartó eljárása során több megalapozatlan döntést hozott, amelyeket részben saját hatáskörében kijavított. A jogerős és végrehajtható határozat alapján a kerti „kamra” építmény részleges elbontását követően a bontási határozat teljesítését azonban a hatóság éveken keresztül nem ellenőrizte. Nem intézkedett a végrehajtásról a panaszos 2003-ban benyújtott, egyébként a szomszédos ingatlanra engedély nélkül épített kerítés fennmaradási engedélye ellen előterjesztett fellebbezésében foglalt bejelentésére sem, amely tartalma szerint végrehajtási kérelemnek minősült. A rendelkezésre álló iratokból a biztos megállapította, hogy a panaszos 2003-ban kelt, említett fellebbezését az elsőfokú építésügyi hatóság nem küldte meg a felettes hatóságának elbírálásra az Áe.-ben foglalt kötelezettsége ellenére. Figyelemmel arra, hogy a panaszos éveken keresztül nem sérelmezte, hogy benyújtott fellebbezésére évekig nem kapott semmilyen döntést, a biztos arra a következte-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tésre jutott, hogy a kerítés fennmaradását már nem sérelmezte, a jogait nem sérti.

A biztos a fentiek alapján megállapította, hogy a gyenesdiási jegyző elhúzódó eljárásával a tisztességes eljárás követelményét és a panaszos jogorvoslati jogát egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Az elhúzódó eljárással az építésügyi hatóság visszafordíthatatlan helyzetet idézett elő, hiszen az Étv. 48. § (8) bekezdése szerint a hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől – ha az nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet.

A feltárt, hivatali mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslására azonban közigazgatási úton nem volt lehetőség, ezért a biztos nem tett ajánlást, de a jövőbeni szabályos eljárások érdekében szükségesnek tartotta felhívni a jegyzőt, hogy intézkedjen hivatalában az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról.

OBH 3180/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat rendelete, ha a megfogalmazása nem egyértelmű és világos, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogát sérti a panaszosnak, ha az önkormányzati döntés elleni jogorvoslat számára nem biztosított, illetve erről nem tájékoztatják.

Egy debreceni házaspár azt sérelmezte, hogy az önkormányzat bizottsága az első lakáshoz jutó fiatalok támogatása iránti kérelmüket azzal utasította el, hogy nem jogosultak a támogatásra, mert az építési engedélyük a jogerőre emelkedéstől számított 90 napnál régebbi.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során megállapította, hogy a helyi rendelet csupán építési engedélyt ír, de nem tisztázza világosan és egyértelműen azt, hogy a módosított építési engedély, amely ugyan nem új, de hatályát tekintve – tartalmától is függően – azzal egyenértékű lehet, elfogadható-e az eljárás során mint a feltételeknek megfelelő építési engedély.

A fentiekre tekintettel a rendelet visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és azzal az ugyancsak az Alkotmányban rögzített rendelkezéssel összefüggésben, mely szerint a helyi rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az 1987. évi XI. törvény rendelkezései értelmében a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.

Visszásságot idézett elő a bizottsági határozat azzal is, hogy kizárta a határozat ellen a jogorvoslat lehetőségét.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országgyűlési biztos a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg a rendeletet, hogy a rendelkezések teljes egészében megfelelnek-e a magasabb szintű jogszabályoknak, a vizsgálat eredményétől függően pedig kezdeményezze a rendelet módosítását.

Kezdeményezte Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzőjénél, hogy a jövőben gondoskodjon arról, hogy a támogatás elutasítása esetén a kérelmezők részére minden esetben biztosítsák a rendeletben megfogalmazott jogorvoslat lehetőségét.

OBH 3360/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet, ha az intézetparancsnoki intézkedésben a jogszabályi előírásokhoz képest korlátozzák az állampolgárok jogait. A védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet eljárása, ha a védők be-, illetve kiléptetése során átnézik a büntetőeljárási iratokat.

Az OBH 3360/2006. számú ügyben a panaszos ügyvéd sérelmezte a Fővárosi Bv. Intézet II. számú, Gyorskocsi utcai objektumába való beléptetés gyakorlatát. Sérelmezte továbbá, hogy mobiltelefont nem lehet bevinni az intézetbe; a védő nem hívhatja fel fogva tartott védencét telefonon; az ügyvédi beszélő lehetőségét munkaidőn belülre korlátozzák, és a védőt gyakran megvárakoztatják; a beszélőhelyiségek kialakítása pedig lehetetlenné teszi a normális kommunikációt. Kifogásolta, hogy az általa feladott csomagot a bv. intézet visszaküldte arra hivatkozva, hogy „ügyvéd nem küldhet csomagot”.

Az OBH 4230/2006. számú ügyben a panaszos ügyvéd kifogásolta, hogy a Fővárosi Bv. Intézet II. számú objektumában a bevinni kívánt büntetőeljárási iratokat – a röntgengéppel való átvilágítást követően – a kapuügyeletes átnézi, azokba beleolvas; a kiléptetésnél ugyanígy járnak el. A karórájukat, derékszíjukat pedig le kell venniük a belépni szándékozóknak.

A panaszok alapján az országgyűlési biztos a védelemhez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Fővárosi Bv. Intézet parancsnokát, illetve a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint munkatársai helyszíni vizsgálatot is folytattak az érintett bv. intézetben.

A Fővárosi Bv. Intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a fogvatartottak részére minden esetben biztosítják a védővel való telefonos kapcsolat-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tartást, de a technikai feltételek nem teszik lehetővé a védő kezdeményezésére történő telefonálást. A Legfőbb Ügyészség állásfoglalása szerint a védő kapcsolattartási szerepe a büntetőeljárásra korlátozódik, így a csomagküldés engedélyezése aggályos lehet. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 244. § (2) bekezdése alapján az előzetes letartóztatott és védője szóbeli érintkezésére az intézet hivatali idejében kerülhet sor, kivéve, ha a védővel való megbeszélés olyan eljárási cselekmény megtétele miatt szükséges, melynek elmulasztásához jogkövetkezmény fűződik. A fogvatartottak napirendjét a házirend szabályozza, az intézetbe belépő személy pedig köteles betartani az intézet rendjére és a házirendre vonatkozó előírásokat. A 146. § (3) bekezdés lehetővé teszi, hogy a látogatóhelyiségben a fogvatartottakat térelválasztóval különítsék el a látogatóktól. Az intézet és a védő biztonsága érdekében a parancsnok az elkülönítést szükségesnek tartotta.

Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a Fővárosi Bv. Intézetben – más bv. intézetekhez hasonlóan – kapukeretes fémkereső és csomagvizsgáló berendezés segítségével végzik a be-, illetve kilépő személyek ellenőrzését. A karóra, illetve a derékszíj levételére azért hívják fel a belépni szándékozókat, mert ha a gép jelez, kézi fémkeresővel kell ellenőrizni az egész testfelületet, vagyis azt, hogy a jelzést kizárólag egy konkrét fémtárgy (például a szíj csatja), nem pedig a ruházatban elrejtett más tárgy okozza. Az országos parancsnok a büntetőeljárási iratokba való megengedhetetlen beleolvasás elkerülésére utasította az intézet parancsnokát.

Az 1995. évi CVII. törvény 14. §-a értelmében a bv. szerv rendjére és biztonságára veszélyes – külön jogszabályban meghatározott – tárgyak bevite-lének megakadályozása érdekében a belépni szándékozó személy ruházata és csomagja átvizsgálható. A bv. szerv rendjére és biztonságára vonatkozó részletes szabályokról a belépni szándékozó személyeket írásban tájékoztatni kell. Az IM-rendelet 56. § (2) bekezdése alapján az intézetbe nem vihető be lőfegyver, lőszer, robbanószer, szúró- vagy vágóeszköz, kábítószer, a közbiztonságra, valamint az intézet rendjére és a fogva tartás biztonságára veszélyes tárgy. Adó-vevő készülék, telefon, fényképezőgép, illetve hang- és képfelvevő készülék bevitelét a parancsnok engedélyezheti. Az 57. § (1) bekezdés szerint az intézetbe hivatalos vagy szolgálati ügyben belépő személyek ruházata és csomagja szemrevételezéssel és technikai eszközzel ellenőrizhető.

A bv. intézetben az ügyvédek részére külön tájékoztatót függesztettek ki az intézetbe bevihető tárgyakról. A gyakorlatban viszont csak eljárási iratokat, tollat, zsebkendőt, diktafont vihettek be a védők, minden mást az előtérben, egy kulccsal zárható szekrényben kellett elhelyezni. A tájékoztató

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerint a szekrényekben elhelyezett tárgyakért az intézet nem vállalt felelősséget.

Az intézetbe történő be- és kiléptetés szabályait rögzítő parancsnoki intézkedés a jogszabályi előírásokhoz, sőt a kifüggesztett tájékoztatóhoz képest is jelentősen korlátozta az I. objektumba bevihető tárgyak körét, és a II. objektumban is ugyanezt a jogkorlátozó gyakorlatot követték. Az állampolgárok jogait és kötelességeit kizárólag jogszabályban lehet szabályozni, parancsnoki intézkedés és az ennek alapján követett gyakorlat nem korlátozhatja az állampolgárok jogait.

Mindezekre tekintettel a biztos 2007 februárjában megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte az intézetparancsnokot a jogszabályi előírásoknak megfelelő intézkedés kiadására az intézet objektumaiba való be- és kiléptetés tárgyában. Az intézetparancsnok által 2007 júniusában kiadott új intézkedés azonban továbbra sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A kezdeményezés felterjesztése nyomán az országos parancsnok utasította az intézetparancsnokot a visszásság orvoslására, és felhívta a bv. szervek vezetőinek figyelmét a hasonló esetek megelőzésére.

A biztos megállapította, hogy a jogszabályban felsorolt tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében a fémkereső kapu, illetve a kézi fémkereső általi teljes körű ellenőrzés nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A büntetőeljárási iratok átlapozása, az azokba való esetleges beleolvasás semmilyen körülmények között sem engedhető meg. A biztos megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a védelemhez való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok intézkedésére tekintettel ajánlást nem tett, de nyomatékosan felhívta az intézetparancsnok figyelmét az előzetesen letartóztatottak védelemhez való jogának tiszteletben tartására.

A kapcsolattartás bármely formájának korlátozásáról vagy tiltásáról a rendelkezési jogkör gyakorlója dönt. Sem a Bv. tvr., sem az IM-rendelet nem határozza meg azon személyek körét, akik a fogvatartottnak csomagot küldhetnek. Jogszabályi rendelkezés hiányában a bv. intézet nem zárhatja ki, hogy a fogvatartott a védőjétől mint kapcsolattartójától kapjon csomagot, de természetesen az ilyen csomagot is ellenőrizni kell. A biztos megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása – az ügyvéd által beküldött csomag visszaküldése –a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy a bv. intézetekben biztosítsák a fogvatartottak csomagküldeményhez való jogát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az országos parancsnok – a Legfőbb Ügyészség újabb állásfoglalását kérve – 2007 augusztusában arról tájékoztatta a biztost, hogy a védő nem védőként, hanem egyéb kapcsolattartói minőségben, ellenőrzés mellett küldhet csomagot. A biztos a választ elfogadta.

(Kapcsolódó ügy: OBH 4230/2006.)

OBH 3397/2006.

Egy védett állatfaj lakóhelyét érintő panasz vizsgálatakor a természetvédelem érdekei mellett a gyermekek – mint különösen védett korcsoport – érdekére is tekintettel kell lenni.

A panaszos álláspontja szerint a gyermekek által is látogatott szombathelyi Pelikán parkban és környékén fészkelő vetési varjak zavarják a lakókat, közegészségügyi és járványügyi szempontból veszélyt jelenthetnek, különös tekintettel a madárinfluenzára. Kifejtette, hogy a parkban a padok, hinták és a homokozó ürülékkel szennyezett, a földön gyakran állati tetemek hevernek.

Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

Az országos tisztifőorvos arról tájékoztatta a biztost, hogy a vetési varjak sem az influenza-vírus, sem más népegészségügyi jelentőségű kórokozó terjesztésében nem játszanak szerepet. Egészségügyi szakmai kérdésekben az országgyűlési biztos nem foglalhat állást, ezért a szakvélemény megállapításait elfogadta.

A vetési varjú védett állatfaj. A madarakkal együtt kell élni, azok környezetünk részei még akkor is, ha olykor kellemetlenséget okoznak. Az érintett szervek fellépési lehetősége a természet védelméről szóló törvény rendelkezései alapján korlátozott.

A játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. A természetvédelmi szempontok mellett figyelembe kell venni, hogy elhullott állatokkal, ürülékkel szennyezett játszótérre és játékokra a szülők nem szívesen engedik a gyerekeket. Közismert, hogy a kisgyermekek igyekeznek mindent megfogni, a tárgyakat gyakran a szájukba veszik, ennek megfelelően a természetvédelem érdekei mellett a park tisztaságához, az esztétikus játszótérhez és végső soron a gyermekek egészségéhez fűződő érdekére is tekintettel kell lenni.

A játszóterek fenntartásához a terület folyamatos takarítása, a játszótéri homokozók anyagának szükség szerinti fertőtlenítése és cseréje éppúgy

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hozzátartozik, mint a játékok üzemképes állapotban tartása, biztonságosságuk rendszeres ellenőrzése.

Minden fás játszótéren előfordulhatnak a panaszos által ismertetett jelenségek, amennyiben viszont nagyobb számú madár koncentrálódik egy területre, azok gyakoribbak lehetnek. Fokozottabb köztisztasági tevékenységgel ez a probléma megoldhatónak látszik, ezenkívül megoldást jelenthet védőháló elhelyezése is.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, azonban felkérte Szombathely polgármesterét, hogy vizsgálja meg a játszótér fokozottabb tisztán tartásának és a védőháló elhelyezésének lehetőségét.

OBH 3405/2006.

Nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a rendőrség az Amerikai Egyesült Államok elnökének 2006. évi budapesti látogatása alkalmával elrendelt, a lakóházak ideiglenes elhagyását megtiltó intézkedések során, mert azok a szükségesség/arányosság követelményének megfeleltek, és azokról megfelelően tájékoztatták az érintetteket.

A panaszos az Amerikai Egyesült Államok elnökének budapesti látogatása alkalmával elrendelt rendőri intézkedéseket sérelmezte. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett utca a látogatás délelőttjén volt lezárva. Ezen idő alatt a házakba nem lehetett be-, illetve onnan kimenni, továbbá az utcafrontra néző ablakokat be kellett zárni.

Az Rtv.-ben szabályozott intézkedési jog gyakorlásának alapvető feltétele, hogy a rendőri intézkedésre a közbiztonság és a közrend fenntartása, illetve a védett személyek, valamint a védett épületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében kerüljön sor. A közbiztonság és a közrend, a védett épületek és a bennük tartózkodók biztonsága érdekében a rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni, amikor és amilyen mértékben a törvényben védett javak és személyek fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kell megállapítani. A személy fenyegetettségének vizsgálata kizárólag az eset összes körülményének figyelembevételével történhet. A fenyegetettség ténye, annak foka és mértéke, valamint a védett személyre vagy objektumra gyakorolt hatásának megítélése részben a rendőrség feladata. A rendőrség a fenyegetettség tényét, mértékét, annak bizonyítékait rendőrszakmai szempontok szerint állapítja meg.

Az Amerikai Egyesült Államok elnökének mint különösen védett sze-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mélynek a védelme érdekében szükségesek voltak a rendőrség által foganatosított biztonsági intézkedések. Az intézkedések a nemzetközi gyakorlatnak és kötelezettségeinknek megfeleltek, a védett személy veszélyeztetettségével arányban voltak. Az országgyűlési biztos aggálytalannak tartotta az intézkedések arányosságát azért is, mivel azokat a delegáció útvonalával érintett területeken is a lehető legrövidebb ideig, az időszerűséget betartva (a panasszal érintett helyszínen is mindössze 2 óra 14 percig) alkalmazták.

Az előzőek alapján – mivel a rendőrség intézkedései megfeleltek a szükségesség/arányosság követelményének – alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt az ombudsman nem tárt fel. A biztos azt is megvizsgálta, hogy az intézkedésekkel érintett területeken élők tájékoztatása megfelelően történt-e. Megállapította, hogy az Amerikai Egyesült Államok elnökének látogatásával kapcsolatos lakossági előzetes tájékoztatási kötelezettségének a rendőrség a nyomtatott és elektronikus sajtón keresztül, 24 órás telefonos tájékoztatószolgálat rendelkezésre állásával, az érintett terület lakóival történő közvetlen kapcsolatfelvétellel eleget tett.

Összességében a rendőrség tájékoztatásával kapcsolatban sem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Mivel a vizsgálat során alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, ombudsmani intézkedést sem tett.

OBH 3802/2006.

A művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz a fenntartó, ha az iskola középiskolai osztályában nem megfelelő képzettségű oktató tanítja a szaktárgyat. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha az iskola igazgatóját nem kötelezi a jogszabályban előírt vizsgálat lefolytatására, és ezzel az országgyűlési biztost akadályozza feladatainak maradéktalan ellátásában.

A panaszosok gyermekei a dunaújvárosi Rosti Pál Gimnázium Általános és Szakképző Iskola diákjai voltak, év végi matematika osztályzatuk elégtelen lett. A panaszosok kezdeményezésére a jegyző az érdemjegyek megállapításáról szóló nevelőtestületi határozatot megsemmisítette, az iskolát új eljárás lefolytatására utasította. A panaszosok gyermekei háromtagú, független bizottság előtt osztályozó vizsgát tettek, mindketten elégtelen osztályzatot kaptak, az érettségi vizsgán nem vehettek részt.

A panaszosok szaktanár kifogásolt oktatási és osztályozási módszerei miatt panaszt tettek Dunaújváros Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Oktatási és Kulturális Irodája vezetőjénél is, sérelmezték azt is, hogy a tanár gyermekeikkel szemben megalázó kifejezéseket használt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és a jegyzőtől tájékoztatást kért a panaszosok által kezdeményezett eljárás eredményéről, esetleges intézkedéseiről. A kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a vizsgabizottság kijelölése, az osztályozóvizsga lebonyolítása a jogszabályoknak megfelelt, így az alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot nem okozott.

A jegyző tájékoztatatta a biztost arról is, hogy az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) 2006 augusztusában helyszíni vizsgálatot folytatott az iskolában. A célvizsgálat megállapította, hogy a panaszosok gyermekeit matematika-testnevelés szakos általános iskolai tanár végzettségű pedagógus tanította matematikára, ami ellentétes a közoktatási törvény vonatkozó rendelkezésével. Az OKÉV a jogsértés miatt az iskolát felügyeleti bírsággal sújtotta. Az iskola a jogsértést megszüntette azzal, hogy a 2006/2007-es tanévtől az érintett szaktanár csak általános iskolai osztályokban taníthat matematikát.

Emiatt az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, továbbá a művelődéshez való jog sérelmét állapította meg., de arra tekintettel, hogy az iskola igazgatója a jogsértést saját hatáskörében megszüntette, nem tett ajánlást.

A jegyző tájékoztatójában rögzítette, hogy az iskola nem folytatott le eljárást a pedagógussal szemben. Az iskola igazgatója a jegyzőt – bár azt a jegyző többször kérte – nem tájékoztatta arról, hogy a panasszal érintett pedagógus a panaszosok gyermekeire sértő, megalázó kifejezéseket valóban használt-e. A jegyző további intézkedést nem tett.

A jegyző érdemi válaszának hiányában a biztos az Obtv.-ben meghatározott feladatait nem tudta maradéktalanul teljesíteni. A vizsgálat megállapította, hogy a mulasztás visszásságot okozott a jogbiztonság elvével összefüggésben.

A biztos a jegyzőnél kezdeményezte, hogy a jövőben a hatáskörébe tartozó vizsgálatok kezdeményezésével – azok eredményének ismeretében – az országgyűlési biztosi megkeresésnek maradéktalanul tegyen eleget.

A címzett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3810/2006.

A jogszabály nem képes az állampolgárok jogai védelmére irányuló funkcióját betölteni, ha alkalmazásának mellőzését a követelmények betartásának ellenőrzésére kötelezett szerv nem minősíti jogsértőnek. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a temető üzemeltetője, ha nem kér a sírnyitáshoz szakhatósági hozzájárulást, pedig arra köteles lenne. Ha nem teszi közzé a jogszabályban meghatáro-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zott módon a sírnyitással kapcsolatos közleményt, továbbá az emberi méltóság részét adó kegyeleti jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha a temetői nyilvántartás felróható hiányosságára miatt arra illetéktelen személy exhumáltatja és temetteti újra az elhunyt maradványait. Az önkormányzat két hónapot meghaladóan késedelmes válaszadása a jogbiztonsághoz való alapjog sérelmét okozza.

Állampolgári panaszbeadvány alapján a jogbiztonsághoz és az emberi méltósághoz való jogból származtatott kegyeleti jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot a biztos a Budakeszi köztemetőben, mert a panasz szerint az ügyfél hozzátartozóit tudomása nélkül exhumáltatták és újra temették arra illetéktelen személyek.

A vizsgálat – amelybe a biztos a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt is bevonta – feltárta, hogy a temetőt az önkormányzattal kötött szerződés alapján üzemeltető vállalkozó annak ellenére, hogy az törvényi kötelezettsége, nem helyesen tartotta nyilván a temetési hely felett rendelkezni jogosultak nevét. Az illetéktelen személy nyilatkozatát elegendőnek fogadta el ahhoz, hogy az exhumálást és újratemetést elvégezze, továbbá nem szerezte be az ilyen esetben szükséges sírnyitási engedélyt, továbbá nem tett eleget a sírnyitást megelőző közlemény kihelyezésére irányuló kötelezettségének sem. A panaszos felkérte a jegyzőt a történtek kivizsgálására, aki azonban az eljárást jogszerűnek találta.

A közigazgatási hivatal a helyi temetkezési rendeletet a vonatkozó jogszabályok alapján megfelelőnek találta, de megállapította, hogy az előírások gyakorlatban történő alkalmazásának mikéntje, illetve a jogszabályi előírások gyakorlati alkalmazásának elmaradása sérelmet okozott. A közigazgatási hivatal a vállalkozó szabálytalan eljárásáról tájékoztatta a jegyzőt, egyben arra kérte, hogy hívja fel a vállalkozó figyelmét a jogszabályi előírások pontos és maradéktalan betartására.

A közigazgatási hivatal felhívásán túl az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy fordítson fokozott figyelmet a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettségének betartására, a kegyeleti közszolgáltatás törvényességének ellenőrzésére.

OBH 4020/2006.

A jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha az ügyfelek kérelmére nem hoz érdemi döntést.

A kiskorú (16 éves) panaszos sérelmezte, hogy Balatonfüred Város Gyámhivatala kötelezi őt az apjával való kapcsolattartásra, és nem veszi fi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyelembe a hatóság előtt több alkalommal tett azon jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatát, miszerint apjával – akihez érzelmileg egyáltalán nem kötődik – nem kíván kapcsolatot tartani.

Tekintettel arra, hogy a panaszos által előadottak alkotmányos joggal összefüggő sérelemre utaltak, az országgyűlési biztos az ügyben vizsgálatot indított.

Az országgyűlési biztos vizsgálata alapján megállapította, hogy a gyámhivatal a 2006 januárjában indult eljárása során több alkalommal meghallgatta az apát és a 16 éves panaszost is, de sem az apa kapcsolattartás újraszabályozására irányuló kérelmét, sem a panaszos nyilatkozatait – miszerint nem kíván apjával kapcsolatot tartani – nem vette figyelembe, érdemi döntést az ügyben nem hozott, az érdekelteket a jogorvoslat lehetőségétől megfosztotta. A gyámhivatal tehát azzal, hogy nem tett eleget határozathozatali kötelezettségének, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A jogsértések elkerülése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályban előírt ügyintézési határidők betartására, és minden esetben tegyen eleget határozathozatali kötelezettségének.

Az érintett a kezdeményezést tudomásul vette.

OBH 4045/2006.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az APEH a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság azon megkeresésének, hogy állapítsa meg, mely időpontig állt fenn a panaszos munkaviszonya, több mint két éven keresztül nem tesz eleget, illetve többszöri sürgetés és tájékoztatás kérés ellenére sem tájékoztatja sem a panaszost, sem a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot eljárása elhúzódásának okáról, illetve befejezésének várható időpontjáról.

A panaszos sérelmezte, hogy öregségi nyugdíja végleges megállapítására azért nem kerül sor, mert korábbi munkáltatójánál több mint két éve APEH- vizsgálat van folyamatban, s csak a vizsgálat lezárulta után állapítható meg tényleges szolgálati ideje, illetve a nyugellátás összege. A beadvány alapján felmerült a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, amely során megkereste a Közép Magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Főigazgatóját, valamint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH) Ellenőrzési Igazgató-helyettesét.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A főigazgató tájékoztatása szerint a panaszos 2005. március 30-án terjesztette elő öregségi nyugdíj megállapítására irányuló kérelmét a Fővárosi és Pest megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságnál, ahol nyugdíjra való jogosultsága megállapítást nyert, de – a rendelkezésre álló adatokból – sem a tényleges szolgálati ideje, sem nyugdíja végleges összege nem volt megállapítható. A panaszos állítása szerint 1998. I. 1.-jétől 2005. VII. 16-ig állt munkaviszonyban korábbi munkáltatójánál, a társadalombiztosítási nyilvántartásban azonban csak 2002. XII. 31-ig szerepel biztosítottként és járulékfizetőként. A 2003. I. 1-jétől 2005. VII. 16-ig terjedő időszak vizsgálatára az igazgatóság felkérte az Ellenőrzési Főosztályt, amely megállapította, hogy a panaszos munkáltatójának iparengedélyét 2002. IX. 26-tól visszavonták, így ezen időponttól jogszerűen nem foglalkoztathatott volna munkaerőt. Mindezek miatt – a 2005. szeptember 12-én kelt megkeresésében – az igazgatóság felkérte az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Dél-pesti Igazgatóságát a panaszos jogviszonya, biztosítási ideje, valamint járulékfizetése tisztázására, egyben az ellátatlanság elkerülése érdekében intézkedett havi ötvenezer forint ideiglenes ellátás folyósításáról.

Az APEH Magánszemélyek és Egyéni Vállalkozók Ellenőrzési Osztálya négy alkalommal idézte be a munkáltatót meghallgatásra, azonban az idézésben foglaltaknak egyetlen alkalommal sem tett eleget. 2006. április 4. napján a revizorok személyesen is megkísérelték megkeresni a foglalkoztatót, azonban a lakóhelye – a helyrajzi számok feltüntetésének hiányában – nem volt megállapítható. Az ellenőrzés akadályozása miatt 100 ezer forint mulasztási bírságot szabtak ki vele szemben. Időközben – a panaszos APEH elnökének címzett beadványában tett bejelentése alapján – ezen eljárástól függetlenül, újabb vizsgálat is indult a munkáltató ellen, aki 2006. május 8-án – az APEH Operatív Ellenőrzési Főosztályának idézésére – megjelent. Elmondása szerint 2002. szeptember 26. napján vállalkozását megszüntette, azonban a panaszost – akinek saját megrendelői is voltak – továbbra is foglalkoztatta. A következő eljárási cselekményre azonban csak az országgyűlési biztos eljárásának megindítása után, többszöri sürgetésére, 2007. június 26-án került sor.

Mindezek alapján az országgyűlési biztos jelentésében megállapította, hogy az APEH elhúzódó eljárásával, illetve azzal, hogy annak okáról és befejezésének várható időpontjáról – többszöri sürgetés és tájékoztatás kérés ellenére – nem tájékoztatta sem a panaszost, sem a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság részét képező tisztességes eljárás követelményét és a panaszos jogorvoslati jogát egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. A visszásságok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jövőbeli elkerülése érdekében kezdeményezte az APEH elnökénél, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban (Art., Ket.) foglalt határidők maradéktalan betartásának garanciális jelentőségére, az eljárások ennek megfelelő időn belül történő befejezésére.

Az APEH elnöke a jelentésben foglaltakkal egyetértett, a jelentés megküldése mellett elnöki levélben hívta fel az igazgatóságok vezetőinek figyelmét a határidők betartására, egyben felhívta a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság vezetőjét, hogy a konkrét ügyet illetően a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság részére megfelelő tartalmú kiegészítő tájékoztatást adjon. Ezen intézkedéseket az ombudsman elfogadta.

OBH 4155/2006.

A tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha huzamos ideig nem intézkedik az ügyfél végrehajtási kérelmei alapján.

A panaszos előadta, hogy a budakalászi ingatlanával szomszédos ingatlan tulajdonosa építési engedélyt kapott a tetőtér beépítésére. Figyelemmel arra, hogy az építkezés eltért az engedélyezettől, fennmaradási és továbbépítési engedély kiadására került sor. A fennmaradási engedély kiadásával egyidejűleg a hatóság bizonyos munkálatok elvégzésére, valamint az építtető lakóházán lévő terasz elbontására kötelezte az építtetőt. A panaszos sérelmezte, hogy a kötelezett a mai napig nem hajtotta végre a határozatban foglaltakat, az építésügyi hatóság pedig nem intézkedik a végrehajtás kikényszerítésére. A biztos tájékoztatást és a vonatkozó iratok megküldését kérte a budakalászi jegyzőtől és a közigazgatási hivatal vezetőjétől.

A rendelkezésre bocsátott iratok alapján a biztos megállapította, hogy az építtetőnek 2005 augusztusában adott fennmaradási engedélyt fellebbezés hiányában emelkedett jogerőre. A hatóság a határozatában 30 napos határidő tűzésével írta elő egyes kötelezettségek teljesítését. A panaszos jelzésére, hogy szomszédja nem teljesítette az előírtakat, az építésügyi hatóság végrehajtási bírságot szabott ki az építtetővel szemben, majd kérelemre – figyelembe véve a kötelezett és a panaszos lakóháza közötti igen kicsi, 40 cm-es távolságot és az ebből adódó megvalósítási problémákat – a teljesítési határidőt megváltoztatta, és azt 2006. május 31.-re módosította. A panaszos fellebbezését a másodfokú hatóság június 25-én kelt, a polgármesteri hivatalnál augusztus 7-én iktatott határozatával elutasította. A másodfokú hatóság egyidejűleg hathatós végrehajtási intézkedés megtételére hívta fel a jegyzőt.

A közigazgatási hivatal vezetője jelezte, hogy a panaszolt eljárás befejezésében mindkét érdekelt fél aktív együttműködésére van szüksége, hiszen

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a két szomszédos ingatlan elhelyezkedése miatt az építkezésekből adódó kiegészítő kivitelezési munkálatokat csak egymás ingatlanáról lehet elvégezni. A másodfokú hatóság közölte, hogy az építésügyi igazgatás szabályai a szomszédok közötti megromlott viszony feloldására alkalmatlanok.

A jegyző kifejtette, hogy a helyszíni szemle során rögzítették, hogy a kötelezett a kifogásolt teraszt nem bontatta el annak ellenére sem, hogy az építésügyi hatóság a polgármester közvetítésével is megpróbálta a két ellenérdekű fél között a megegyezést elősegíteni, mivel bizonyos kötelezettségek végrehajtásának helyszíne csak az építtető lakásán keresztül közelíthető meg. A CD-n megküldött iratokból az is megállapítható, hogy a panaszos is végzett szabálytalanul építési munkálatokat, amelyek miatt szintén építésügyi hatósági eljárás van folyamatban. Az építésügyi hatóság kötelezést elrendelő határozatot hozott, amelyet a panaszos sem hajtott végre. A jegyző arról is tájékoztatta a biztost, hogy a hivatal olyan végrehajtási módozatot szeretne találni, amely nem mélyíti tovább a mindkét érdekelt fél által szabálytalanul végzett építkezés miatt kialakult kibékíthetetlennek tűnő szomszédi viszonyt.

A biztos megállapította, hogy a budakalászi jegyző – azzal a mulasztással, hogy huzamos ideje nem intézkedik a panaszos végrehajtási kérelmei alapján – a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz. Rámutatott arra is, hogy a visszásság jelenleg is fennáll, hiszen az építtető a teraszt máig sem bontotta el. A hatóság mulasztását nem mentesíti az a körülmény sem, hogy a végrehajtás helyszíne csak a panaszolt építkezés folytatójának lakásán keresztül közelíthető meg. A végrehajtás helyszínének tulajdonosa ugyanis tűrni köteles a munkálatok elvégzését, ellenkező esetben a hatóságnak a tűrésre kell kötelezni az átjutást megakadályozót.

A mulasztásból eredő visszásság megszüntetése érdekében felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül intézkedjen határozata végrehajtása érdekében. A közigazgatási hivatal vezetőjét arra kérte, hogy tegyen intézkedéseket a visszásság megszüntetése érdekében, különös tekintettel arra, hogy az elmúlt időben a panaszosok több ügyben sérelmezték az adott hatóság elhúzódó eljárását. (Az OBH 4554/2005. és az OBH 2033/2006. számú ügyekben végzett vizsgálat is megállapította, hogy az építésügyi hatóság rendszeresen túllépi az ügyintézési határidőt, és nem megfelelően jár el saját döntései végrehajtása érdekében.).

A jegyző tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a panaszos szomszédja részére megadott használatbavételi engedélyt az eljárásban érintett mindkét fél által elfogadott módon adta ki, ennek ellenére a panaszos

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megfellebbezte azt. A közigazgatási hivatal vezetője jelezte, hogy a megtámadott határozatot elbírálta, azt helybenhagyta, egyidejűleg felhívta a jegyzőt a hathatós végrehajtási intézkedés megtételére. Az országgyűlési biztos a válaszokat tudomásul vette, az ügyet lezárta.

OBH 4164/2006.

A születési helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az anyakönyvvezető kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők újszülött gyermekét hajlandó az apa és az anya családi nevének összekapcsolásával képzett kéttagú családi névre anyakönyvezni. A jogbiztonság követelményével, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az anyakönyvvezető, ha a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a nem házastárs szülőknek a közös gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását formális határozat nélkül tagadja meg, vagy a teljes hatályú apai elismerés esetén az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról nem határozatot hoz. A gyermek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okoz a jogszabály, mert a szülők és a közigazgatás közötti vita esetére nem rendelkezik arról, hogy a gyermek családi nevének végleges rendezéséig a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni.

A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert a házasságon kívül született gyermekük születésének bejegyzését végző anyakönyvvezetők – az Igazságügyi Minisztériumi szakmai állásfoglalására hivatkozva – megtagadták, hogy a gyermeket a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi névre anyakönyvezzék. Sérelmezték, hogy a kívánságuknak megfelelő kettős családi nevet csak a gyermek valamelyik szülőjének családi nevére történő anyakönyvezését követően, névváltoztatási eljárás keretében kérelmezhetik, amiért tízezer forint eljárási illetéket kell fizetniük.

Az OBH 1446/2005. számú ügyben a várandós panaszos és gyermekének apja megjelentek a Dunakeszi Városi Gyámhivatalban, ahol a férfi a születendő gyermeket teljes hatályú elismerő nyilatkozattal a magáénak elismerte. A szülők bejelentették, hogy gyermekük kettős családi nevet fog viselni, amelynek első tagja az anya, a második tagja az apa születési családi neve lesz. A gyermek 2005. január 7-én született a fővárosi Szent Imre Kórházban. Az anyakönyvezésére illetékes Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzat anyakönyvvezetője a teljes hatályú elismerő nyilatkozatot átvette, arra azonban nem volt hajlandó, hogy a gyermeket a teljes hatályú elismeréskor bejelentett kettős családi néven jegyezze be a születési anya-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

könyvbe. Az anyakönyvi bejegyzés megtagadásáról írásos határozat nem született. Az anyakönyvvezető a gyermeket az anya családi nevére anyakönyvezte, és az anyakönyvnek az apa adatainak bejegyzésére szolgáló rovatait üresen hagyta. A teljes hatályú elismerő nyilatkozatot az anyakönyvvezető 2005. január 12-én kijavítás céljából, azzal a magyarázattal küldte vissza a gyámhivatalnak, hogy „szíveskedjen a szülőket nyilatkoztatni a gyermek családi nevére vonatkozóan, majd ismételten aláíratni a szülőkkel a jegyzőkönyvet, mivel apai elismerés folytán továbbra sem lehet kettős családi nevet adni a gyermeknek". 2005. január 19-én a szülők újra megjelentek a gyámhivatalban, ahol az apa az időközben megszületett gyermeket ismételten a magáénak elismerte. A szülők újabb nyilatkozata alapján a gyermek, születési családi névként, az anya családi nevét viseli.

Az OBH 2267/2005. számú ügyben a panaszosnak 2002. április 12-én született az első gyermeke, akit az apa teljes hatályú elismerő nyilatkozattal a magáénak elismert. A szülők szándéka az volt, hogy gyermekük a kettőjük családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi nevet viseljen. Miután az eljáró ügyintéző a szülők említett tartalmú nyilatkozatát nem volt hajlandó írásba foglalni, a teljes hatályú elismerő nyilatkozatot tartalmazó jegyzőkönyv felvételénél a szülők úgy nyilatkoztak, hogy születendő gyermekük az apa családi nevét viselje. Később a szülők névváltoztatási kérelmet nyújtottak be a belügyminiszterhez, aki engedélyezte, hogy a gyermek kéttagú családi nevet viseljen, amelynek első tagja az apa, a második az anya családi neve. A beadvány előterjesztésének időpontjában a panaszos második gyermekét várta. A szülők szándéka azt volt, hogy mindkét gyermekük azonos családi nevet viseljen, az anyakönyvvezetőtől azonban azt a tájékoztatást kapták, hogy a Belügyminisztérium által kiadott szakmai tájékoztató szerint kizárólag a házasságból származó kiskorút lehet a szülők családi nevének összekapcsolásával létrejött kettős családi névre anyakönyvezni. Ezért a szülők mindössze arról dönthettek, hogy a gyermek melyikük családi nevét viselje. A gyermek születésének anyakönyvezését követően a szülők újabb névváltoztatási kérelmet terjeszthettek elő, amelyben kérhették, hogy második gyermekük is az elsőszülöttével megegyező kéttagú családi nevet viseljen.

Az OBH 5667/2005. számú ügyben a panaszos születendő gyermekének apja teljes hatályú elismerő nyilatkozatot tett Pázmándon, a helyi anyakönyvvezető előtt. A gyermek 2005. június 28-án született Budapest IX. kerületében. A születést regisztráló anyakönyvvezető a teljes hatályú elismerést tartalmazó okiratot átvette, de a minisztérium által kiadott szakmai tájékoztatóra hivatkozva megtagadta, hogy a gyermeket az okmányban szereplő kettős családi névre anyakönyvezze. Az anyakönyvvezető a szülők által vá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lasztott családi név bejegyzésének elutasításáról határozatot nem hozott, a születést úgy anyakönyvezte, hogy az anyakönyvben az apa adatainak bejegyzésére szolgáló rovatokat üresen hagyta. A panaszos sérelmezte, hogy a teljes hatályú apai elismerés ellenére a születési anyakönyvi kivonatban csak az anya adatai szerepelnek, azaz a gyermek az ő családi nevét viseli. Az anyakönyvvezető a teljes hatályú apai elismerésről szóló jegyzőkönyvet bevonta, annak tartalmát figyelmen kívül hagyta. A pázmándi anyakönyvvezető a döntésről a szülők beszámolójából értesült, akik a teljes hatályú apai elismerést megismételve kérték, hogy az új jegyzőkönyvben a gyermek családi neveként az apa családi nevét tüntesse fel. A Budapest IX. kerületi anyakönyvvezető csak az új jegyzőkönyv megérkezését követően volt hajlandó arra, hogy a gyermeket az apa családi nevére anyakönyvezze, és a korábban üresen hagyott rovatokat kitöltse.

A panaszosok az OBH 4849/2005. számú, az OBH 6138/2005. számú, továbbá az OBH 4164/2006. számú ügyekben is azt tervezték, hogy gyermekük a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett családi nevet viseli majd. Szándékuk bejelentését követően ők is azt a tájékoztatást kapták, hogy kizárólag a házasságból származó kiskorút lehet a szülők családi nevének összekapcsolásával létrejött kettős családi névre anyakönyvezni. A születés anyakönyvezését követően a szülők névváltoztatási kérelemmel fordulhatnak a belügyminiszterhez, aki engedélyezheti, hogy a gyermekük kívánt családi nevet viselje.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a panaszokat egyesítette, és a hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben.

A vizsgálat adatai szerint a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását kérte, hogy – a 2002. évi XLIV. törvény 3. §-val módosított – a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 42. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a „saját nevüket viselő szülők megállapodása alapján a gyermek az apa és az anya családi nevét együtt is viselheti”, alkalmazható-e a házasságon kívüli kapcsolatból származó gyermekek esetében is. Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja az volt, hogy a szülők összekapcsolt családi nevét a gyermek csak abban az esetben kaphatja meg születési névként, „ha a szülők házasságának fennállása alatt született”, vagyis az „élettársak esetében a gyermek neve nem lehet a szülők összekapcsolt családi neve”.

Jelentésében az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a további-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

akban: Egyezmény) 2. cikk 1. pontja értelmében az államok a gyermeknek az Egyezményben lefektetett jogait megkülönböztetés, így a gyermek születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül – vagyis a házasságból és a házasságon kívüli kapcsolatból származástól függetlenül – biztosítják. A szülők szülői minőségükből fakadóan rendelkeznek speciális jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek függetlenek attól, hogy azokat házasságban vagy élettársi kapcsolatban, esetleg egyedülálló szülőként gyakorolják, vagyis a szülő és a házasságon kívül született gyermeke közötti viszony is a családi élet fogalomkörébe tartozik, amelyet megillet az Alkotmány 15. §-ában garantált állami védelem. A Csjt. 42. § (1) bekezdésének azon értelmezése, mely szerint kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők állapodhatnak meg abban, hogy gyermekük az apa és az anya családi nevét együtt viselje, ellentétes az Egyezmény 2. cikk. 1. pontjával, a 8. cikk 1. pontjával, tehát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított, a születési helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.

A Csjt. 37. § (2) bekezdése szerint az a férfi, akitől a gyermek származik, a fogamzási idő kezdetétől fogva a gyermeket teljes hatályú nyilatkozattal a magáénak ismerheti el, ha a törvény értelmében nem kell más férfit a gyermek apjának tekinteni és a gyermek legalább tizenhat évvel fiatalabb, mint a nyilatkozó. A szakmai tájékoztató kézhezvételét követően a teljes hatályú elismerés jegyzőkönyvbe vételét kérő szülőket az anyakönyvvezetők szóban tájékoztatták arról, hogy a gyermekük családi nevének meghatározásakor két választási lehetőségük van: a gyermek vagy az apa, vagy az anya családi nevét fogja viselni. A szülőknek a gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének elutasításáról az anyakönyvvezetők nem hoznak indokolással, illetve jogszabályi hivatkozással ellátott határozatot, hanem a szakmai tájékoztatóra hivatkozva kizárólag olyan tartalmú megállapodásokat voltak hajlandók jegyzőkönyvbe venni, amelyben a szülők úgy állapodtak meg, hogy a gyermek kizárólag egyikük családi nevét viseli majd. Az ilyen tartalmú teljes hatályú elismeréseket minden anyakönyvvezető elfogadta, és a gyermek születését az abban foglaltak szerint anyakönyvezte. Az anyakönyvvezetők a kéttagú családi névről szóló szülői bejelentést tartalmazó teljes hatályú elismeréseket is átvették, azonban – az Igazságügyi Minisztérium szakmai álláspontjára hivatkozva – a gyermekeket nem voltak hajlandóak a szülők által megjelölt kettős családi néven anyakönyvezni. Az anyakönyvvezetők ilyen esetekben nem hoztak formális elutasító határozatot.

A születés anyakönyvezésével kapcsolatos közigazgatási eljárás nem a tel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jes hatályú elismerés jegyzőkönyvezésével, hanem a születés tényének bejelentésével indul, ezért annak vizsgálata, hogy a gyermek a szülők által bejelentett családi néven anyakönyvezhető-e, nem a teljes hatályú apai elismerést jegyzőkönyvező személy, hanem a születés bejegyzése során eljáró anyakönyvvezető hatáskörébe tartozik. A jogbiztonsághoz való jogba ütköző hatáskörelvonás valósul meg, ha a teljes hatályú elismerést jegyzőkönyvező személy a szülőknek a gyermek családi nevére vonatkozó bejelentését arra hivatkozva nem hajlandó írásba foglalni, hogy azt a születés bejegyzésére illetékes anyakönyvvezető majd úgysem fogja anyakönyvezni. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog csak hatósági döntéssel szemben érvényesíthető. Miután a teljes hatályú elismerést tartalmazó jegyzőkönyv nem hatósági döntés, hanem egy olyan okirati bizonyíték, ami az abban foglalt jognyilatkozatok megtörténtét, valamint azok tartalmát igazolja, ellene nem lehet jogorvoslattal élni. A jogbiztonság követelményével és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak az anyakönyvvezetők, amikor a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a szülőknek a gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását megtagadták.

Az anyakönyvvezető nem csak a szülőknek a teljes hatályú elismeréskor tett, a gyermek kettős családi nevére vonatkozó bejelentése bejegyzésének elutasításáról mulasztottak el indokolással ellátott határozatot hozni, hanem az anyakönyvnek az apák adatait tartalmazó rovatait is üresen hagyták. Ezzel az anyakönyvvezetők nem csak a gyermek családi nevére vonatkozó bejelentést, hanem a teljes hatályú apai elismerést is elutasították, hiszen úgy jártak el, mintha az apa személye ismeretlen volna, amit a szülők jogosan sérelmeztek. Miután a teljes hatályú apai elismerés az apaságot egymagában megállapítja, az anyakönyvvezetőknek a születési anyakönyvnek az apák adatait tartalmazó rovatait akkor is ki kellett volna tölteniük, ha a gyermekek családi nevét jogszabálysértőnek vélték. Ennek hiányában az anyakönyvvezetőknek az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról indokolással ellátott határozatot kellett volna hozniuk, amelynek elmulasztása a szülőknek a jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A magyar állampolgár születési neve családi és utónévből áll. Ezért az anyakönyvvezető azon kiskorú születésének anyakönyvezésekor is köteles családi nevet bejegyezni, akinek esetében a szülők által bejelentett családi név valamilyen okból nem anyakönyvezhető. Miután az anyakönyvi bejegyzés is közigazgatási határozat, az anyakönyvvezetőknek a teljes hatályú elismeréskor bejelentett családi név bejegyzésének megtagadásáról szóló

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

határozatban kellett volna dönteniük arról is, hogy a hatóság és a szülők közötti jogvita rendezéséig a gyermeket milyen családi néven anyakönyvezi. A vizsgálat adatai szerint az anyakönyvvezetőknek a panaszosok által is sérelmezett eljárása részben az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendeletre vezethető vissza, amely nem rendelkezik arról, hogy ilyen esetekben, a gyermek családi nevének végleges rendezéséig, a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiánya a jogbiztonság követelményével és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot eredményezett.

A vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében az országgyűlési biztos javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendelet kiegészítésével szabályozza a születést bejegyző anyakönyvvezetők teendőit olyan esetekre, amikor a gyermek családi nevét a két szülő nevének ismeretében sem lehet megállapítani. Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét arra, hogy a teljes hatályú elismerések jegyzőkönyvezése során a szülők bejelentéseit akkor is írásba kell foglalniuk, ha azok anyakönyvezhetőségét jogszabálysértőnek tartják. A házasságon kívül született gyerekek születésének anyakönyvezésekor az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását figyelmen kívül kell hagyniuk, továbbá az anyakönyvi adat bejegyzésének elutasításáról határozatot kell hozniuk, amellyel szemben a jogorvoslat lehetőségét is biztosítaniuk kell

A javaslatot és a kezdeményezéseket az igazságügyi és rendészeti miniszter határidőben elfogadta.

OBH 4361/2006.

A jogbiztonság követelményét és közvetett módon a lelkiismereti- és vallásszabadság jogát érintő visszásságot okoz a települési önkormányzat, ha nem gondoskodik köztemető fenntartásáról, még akkor sem, ha a területén több felekezeti fenntartású temető is működik. Ugyanilyen visszásságot okoz a jegyző, ha a temetők ellenőrzésére vonatkozó feladatát nem gyakorolja a felekezeti temetők tekintetében.

A panaszos a hernádnémeti református temető sírhelymegváltási gyakorlatát sérelmezte, mert a református temetőben a nem református vallásúak eltemetésekor a hozzátartozóknak a már megváltott sírhely esetében is további, jelentősen megnövelt összeget kell fizetniük. A biztos – a plébá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nia és az egyházközség autonómiájának tiszteletben tartásával – tájékoztatást kért az érintett községben működő valamennyi (református és római katolikus) temető fenntartójától, és az illetékes körjegyzőtől is.

A vizsgálat első sorban azt tárta fel, hogy a település nem működtetett köztemetőt, ami súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá közvetett módon a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányos elvét is. Visszásságként értékelte az ombudsman azt is, hogy a jegyző – arra hivatkozással, hogy az érintett temető kizárólag felekezeti tulajdonú – nem gyakorolta törvényen alapuló ellenőrzési kötelezettségét.

A vizsgálat feltárta, hogy panaszos a kizárólagos egyházi tulajdonban lévő református temetőben szüleivel közösen váltott sírhelyet, és hogy a sírhely megváltásakor nem tájékoztatták külön arról, hogy amennyiben nem református személyt temetnek a sírhelyre, az további költséggel jár. A református temető szabályzatát áttekintve a biztos megállapította, hogy a díjtételek kialakításánál a csoportképzés fő elve a református egyházfenntartási járulék megfizetése volt, a szabályzat azonban mégsem csak a díjat megfizetők és azt meg nem fizetők között, hanem más, egyes esetekben a felekezeti hovatartozást szem előtt is tartva differenciált. Álláspontja szerint a csoportkedvezmény elvének alkalmazása lenne a helyes eljárás, amely esetén a temetkezés meghatározott díjtétele mindenkire nézve azonos mértékű és azonos érvénnyel kötelező lenne, csupán egyes kedvezményezett csoportnak – az egyházfenntartási járulék befizetőinek – lenne csökkentett a megváltás mértéke. A csoportkedvezmény elvének alkalmazása így pozitív diszkrimináció lenne, amely harmonizál Alkotmányunkkal, ellentétben a jelenleg alkalmazott megoldással. Megállapította azt is, hogy a korábban megváltott sírhely esetében újabb, további sírhelymegváltási díjat követelni annak függvényében, hogy az eltemetett milyen vallású, nem jogszerű.

A hiányosságok megszüntetése érdekében a biztos felkérte a települési önkormányzat képviselő testületét, hogy szervezze meg a helyi köztemetést, az önkormányzat jegyzőjét pedig arra, hogy a temetkezési közszolgáltatás működtetésének jogi hátterét alakítsa ki, illetve az illetékességi területén lévő temetők és temetkezési szolgáltatók feletti ellenőrzési jogának gyakorlását haladéktalanul kezdje meg.

A biztos felkérte az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy illetékességi területén folytasson átfogó vizsgálatot, és tárja fel, hogy van-e még olyan önkormányzat, amelyik nem látja el a temetkezési közszolgáltatás nyújtására irányuló kötelező feladatát, és amennyiben igen, az érintett

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

önkormányza-toknak is nyújtson összehangolt segítséget a törvényesség helyreállítása érdekében. Kérte továbbá, hogy a törvényességi ellenőrzésen túl nyújtson elméleti és gyakorlati értelemben is vett szakmai segítséget a települési önkormányzatoknak a helyi köztemetés konstrukciójának előkészítésében, illetve a helyi temetkezési rendeletek kidolgozásában.

A kért vizsgálatot a közigazgatási hivatal teljeskörűen lefolytatta, és annak sokatmondó eredményét eljuttatta a biztoshoz. A biztos felkérésének a képviselő-testület és a jegyző is eleget tett. A megtett intézkedéseket a biztos elfogadta.

OBH 4401/2006.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz az önkormányzat mint intézményfenntartó, valamint a bentlakásos intézmény a vonatkozó kormányrendeletben előírtak figyelmen kívül hagyásával.

A Borostyán Idősek és Mozgáskorlátozottak Otthonában élő panaszosok fordultak az országgyűlési biztosához, a térítési díj összegének az élelmezési költséggel való csökkentéséhez kérve segítségét.

Az ombudsman megkereste a Pest Megyei Önkormányzat főjegyzőjét és az otthon igazgatóját. Az igazgató a megkeresésére nem válaszolt.

A panasz vizsgálatával egy időben a sajtó is hírt adott hasonló esetről, „Ebédmegtagadók” címmel. Az ebédmegtagadók ügyében egy másik bentlakásos otthon esetében már per van folyamatban. Az otthonban lakó idős emberek „bűne” az, hogy nem veszik igénybe az intézmény által biztosított étkeztetést. A cikkben szereplő házaspár férj tagja 1999 májusától, a feleség pedig 2000 januárjától nem étkezik az otthonban. Az idős emberek döntésüket azzal indokolták, hogy számukra az otthonban nyújtott étkeztetés számos betegségük miatt nem megfelelő, egészségi állapotuk miatt speciális diétára van szükségük, az ebédet ezért máshol szerzik be. Az otthon követelése a cikkben szereplő házaspár esetében fejenként meghaladja az 1 millió forintot. A felperes intézmény álláspontja az, hogy a lakók megtehetik, hogy másutt ebédelnek, ám az úgynevezett távolléti díjat akkor is fizetniük kell.

A 2007 júliusában lezárt vizsgálat megállapította, hogy az intézményvezetőhöz intézett megkeresés teljesítésének megtagadása sérti az országgyűlési biztosnak a törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza a biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásságot okozott. A biztos rámutatott, hogy az étkezési-térítési díj csökkentésével kapcsolatos kérelem

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megoldására már 2006. március 7-én egyértelmű megoldást adott a szabályozás, amely kimondta, hogy a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe.

A panaszos házaspár esetében – a rendelkezésre álló információk szerint – csak a szabályozást követő egy év elteltével teljesült a kérésük. A panaszosok által felvetett és a kormányrendeletben szabályozott számítási módot a fenntartói önkormányzatnak azonnal alkalmazni kellett volna, és azt beépíteni az önkormányzati rendeletbe.

Nem fogadható el, hogy a kormányrendelet megjelenését követően, az önkormányzati szabályozás csak fél év elteltével követi a magasabb szintű jogszabályban előírt rendelkezést, illetve az sem, hogy az intézményvezető nem alkalmazta a kormányrendelet előírásait. A biztos megállapította, hogy a Pest Megyei Önkormányzat mint intézményfenntartó, valamint a Borostyán Otthon mint bentlakásos intézmény, a térítési díj csökkentésére vonatkozó kérelem jelentős késedelemmel történő ügyintézésével és késedelmes szabályozással, a vonatkozó kormányrendeletben előírtak figyelmen kívül hagyásával, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A biztos az alkotmányos visszásság megállapításán túl kezdeményezéssel nem élt, mivel az intézményvezető – jelentős késedelemmel ugyan – teljesítette a panaszosok díjcsökkentési kérelmét, de felkérte a Pest Megyei Önkormányzat főjegyzőjét, hogy az intézmény vezetőjét figyelmeztesse a törvényben előírt válaszadási kötelezettség mindenkori teljesítésére.

OBH 4525/2006.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet mulasztása, ha – a jogszabályi előírás ellenére – nem fizet ösztöndíjat a tanfolyamot végzett fogvatartottak számára.

A panaszos sérelmezte, hogy a Pálhalmai Bv. Intézetben szabadulásakor nem kapott „rabsegélyt", a bv. intézet által biztosított vonatjegyet pedig nem tudta felhasználni, mert a lakóhelye csak autóbusszal közelíthető meg. Kifogásolta, hogy az intézetben elvégzett kazánfűtő-tanfolyam, illetve parkgondozói tanfolyam idejére nem fizettek ösztöndíjat a fogvatartottak számára.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Pálhalmai Bv. Intézet, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

Az intézet parancsnoka közölte**:** a fogvatartott szabadulási segély iránti kérelmét azért utasították el, mert azt nem tudta megfelelő indokkal alátá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

masztani, az intézet rendelkezésére álló segélykeret pedig minimális. Az intézet a vonatkozó előírások szerint látta el a panaszost vasúti jeggyel. A tanfolyam pedig nem ösztöndíjas, OKJ-képzés volt, így nem csupán a panaszos, de a tanfolyam többi résztvevője sem kapott ösztöndíjat.

A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 166. §-a alapján az intézetparancsnok az elítélt kérelmére a szabaduláshoz utazási, ruházati vagy készpénzsegélyt adhat. Az 1-1/40/1999. OP-intézkedés 270. pontja szerint a szabaduló részére a vasúton történő utazáshoz a vasúti hitelezett utazási utalványt kell kiadni. A vasúti közlekedés hiánya miatt az autóbusz igénybevételéhez szükséges viteldíjat az intézet készpénzben – hazautazási segélyként – fizeti ki. Az intézetparancsnok tehát nem a vonatkozó előírásoknak megfelelően járt el, amikor a szabaduló fogvatartottat csupán vasúti jeggyel látta el.

A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 132. §-a szerint az alapfokú oktatásban, szakképzésben vagy továbbképzésben részt vevő elítéltet – ha nem dolgozik – a képzés ideje alatt az alapmunkadíj egyharmadának megfelelő pénzbeli térítés illeti meg.

A bv. országos parancsnoka megállapította, hogy a fogvatartott a tanfolyamokat elvégezte, de csak egy alkalommal kapott ösztöndíjat, ezért utasította a bv. intézet parancsnokát az elmaradt ösztöndíj kifizetésének pótlására. Az országos parancsnok valamennyi bv. intézet parancsnokát tájékoztatta a vizsgálat megállapításairól, és felszólította őket az ösztöndíj kifizetésének helyi felülvizsgálatára.

A biztos megállapította, hogy a bv. intézet eljárása, illetve mulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, de a visszásság orvosolhatatlanságára és az országos parancsnok által megtett intézkedésre tekintettel kezdeményezéssel nem élt. Felhívta azonban az intézetparancsnok figyelmét a fogvatartottak jogait biztosító jogszabályi és egyéb előírások maradéktalan betartására.

A biztos az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét felhívta a fogvatartottak képzési rendszerével kapcsolatos anyagi, illetve szakmai-jogalkotási problémák mielőbbi rendezésének szükségességére.

OBH 4528/2006.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az illetékhivatal, ha a kérelmet jelentős késedelemmel bírálja el.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Pest Megyei Illetékhivatal nem bírálta el a méltányossági kérelmét.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyanúja miatt vizsgálatot indított és felkérte az APEH elnökét vizsgálat folytatására.

A panaszos kft.-je – 2002. július 26-án kelt és illetékkiszabásra a földhivatalhoz 2002. augusztus 8-án bejelentett adásvételi szerződéssel – vásárolt egy szentendrei ingatlant. Az illetékhivatal fizetési meghagyásával az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 23/A. §-a szerinti kedvezményes (2%-os) illetékkulcs alkalmazásával vagyonszerzési és eljárási illeték megfizetésére kötelezte a kft.-t. Felhívta a kötelezett figyelmét, hogy amennyiben az ingatlant 2004. augusztus 8-ig nem adja el, és ennek megtörténtét az ezt követő 15 napon belül nem igazolja, úgy az egyébként fizetendő és a fizetési meghagyással megállapított illeték különbözetének a kétszeresét pótlólag meg kell fizetnie. A kft. a fizetési meghagyást 2003. július 7-én átvette, és az illetéket 2003. július 16-án befizette.

Tekintettel arra, hogy a fenti ingatlan továbbértékesítésének igazolása a megadott határidőig nem történt meg, az illetékhivatal vagyonszerzési illeték pótelőírását rendelte el. A határozat ellen a kft. jogutódja fellebbezéssel, és – a továbbértékesítés igazolási határidejének elmulasztása miatt – igazolási kérelemmel élt.

Az igazolási kérelmet az illetékhivatal elutasította, a pótelőírást elrendelő határozatot a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal pedig helybenhagyta. Az illetékhivatal fizetési felhívását követően az előírt illetéket befizették.

A befizetést követően a panaszos – aki a cégnyilvántartási adatok szerint a jogelőd kft. ügyvezetője volt, majd a jogutód kft. egyik – együttes képviseleti joggal rendelkező, de önálló képviseleti jogosultsággal nem rendelkező – munkavállalója, kérelmet terjesztett elő az illetékhivatalnál, amelyben a befizetett illeték visszatérítését kérte.

Az illetékhivatal 15 napos határidőt tűzve a kötelezettet, azaz a jogutód kft.-t hiánypótlásra hívta fel. A kézbesítést igazoló tértivevény tanúsága szerint azt átvették, arra azonban válasz nem érkezett. Ezt követően az illetékhivatal az ügyet érdemi elbírálás nélkül irattárba helyezte.

Az APEH elnökének felhívására az illetékhivatal jogutódjaként eljáró elsőfokú adóhatóság illetékügyi szerve a kérelmet elbírálta, és az elengedési és visszatérítési kérelmet elutasította. A határozat ellen nem nyújtottak be fellebbezést.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos a méltányossági kérelmét elutasító határozat ellen nem nyújtott be fellebbezést, tehát nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, így annak vizsgálatára az Obtv. alapján nem volt lehetősége. A vizsgálat megállapította azonban azt is, hogy az illetékhivatal a jogszabályban (Ket.) előírt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi döntést, azt csak jelentős késedelemmel, az APEH Elnökének felhívására tette meg, ezért az eljárása a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos eltekintett az ajánlástól, mivel az érintett hatóság felettes szerve az ügyet megvizsgálta, és felhívta a figyelmet arra, hogy a jövőben az ügyek határidőben kerüljenek elintézésre, illetőleg intézkedés nélkül ne kerülhessenek irattárba.

OBH 4632/2006.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfél beadványában foglaltakról csak részben tájékozódik, egyéb eljárási cselekményt nem végez, illetőleg ha az eljárása során figyelmen kívül hagyja a vonatkozó jogszabályok előírásait, érdemi döntést csak az ügyintézési határidő jelentős túllépésével hoz. A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az érdemi döntés elmulasztása miatt a panaszos nem élhet a jogorvoslathoz való jogával.

A panaszos 1994-ben települt át Erdélyből Budapestre, ahol először ő és két kiskorú gyermeke, majd az ugyancsak Erdélyből áttelepült édesanyja és nővére lakott egy VIII. kerületi önkormányzati tulajdonú lakásban. A panaszos édesanyja a gondnoka a panaszos testvérének. A panaszos meglátása szerint édesanyjuk saját egészségi állapota miatt nem tudja ezt a tisztséget megfelelően ellátni, ezért az elmúlt években többször kérte a gyámhivataltól, hogy édesanyját a gondnoki tisztségéből mentsék fel, helyette őt rendeljék ki testvére gondnokául. A gyámhivatal a panaszos kérését arra való hivatkozással tagadta meg, hogy külföldi állampolgár ügyében nem járhatnak el. A panaszos sérelmezte, hogy a gyámhivatal nem volt a segítségére.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy a panaszos 2005. november 28-án a gyámhivataltól kérte, hogy testvére gondnoksági ügyében járjanak el a román hatóságoknál, de nem igazolta, hogy testvérét Romániában gondnokság alá helyezték.

Az ügyintéző 2005. december 5-én írásban tájékoztatta a panaszos testvérét az eljárás megindulásáról és az ügyintézési határidőről. Ezt követően az ügyintéző mindössze a panaszos testvérének pénzbeli ellátásáról kért tájékoztatást, más eljárási cselekményt nem végzett, az eljárást nem fejezte be.

A biztos megállapította, hogy a gyámhivatal eljárása és az érdemi döntés elmulasztása miatt sérült a panaszosnak a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való joga is. A panaszos 2006 augusztusában megismételte azon kérelmét, hogy a gyámhivatal testvére gondnokául rendelje. A gyámhiva-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tal a panaszos testvérének lakóhelyéről környezettanulmányt, a háziorvostól pszi-chiátriai szakvéleményt kért. A háziorvos – a hatóság sürgetésére – orvosi véleményt nem, csupán tájékoztatást adott. (Pszichiátriai szakvéleményt a panaszos testvéréről – a hatóság megkeresése alapján – az ideggondozó adhatott volna). A gyámhivatal a panaszos testvére gondnokság alá helyezése tárgyában benyújtott kérelmét – az eljárás megindulását követően négy hónappal – elutasította.

Az ügyintéző csak az érdemi döntést követően, a folyamatban lévő országgyűlési biztosi vizsgálat idején kért tájékoztatást a Román Köztársaság Központi Bíróságától arról, hogy a panaszos testvére gondnokság alatt áll-e. A vonatkozó jogszabály szerint az információt a gyámhivatalnak már akkor be kellett volna szereznie, amikor a panaszos először kérte a hatóság segítségét.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal eljárása során figyelmen kívül hagyta a vonatkozó jogszabályok előírásait, érdemi döntést pedig csak az ügyintézési határidő jelentős túllépésével hozott. Ez a mulasztás a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felkérte a jegyzőt, hogy hívja fel a gyámhivatal vezetőjének és köztisztviselőinek figyelmét a vonatkozó jogszabályokban foglalt előírások és határidők maradéktalan betartására, továbbá vizsgája meg, hogy a gyámhivatalban dolgozó ügyintézők létszáma és képzettsége megfelel-e a feladat ellátásához.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, és tájékoztatta a biztost arról, hogy a gyámhivatal ügyintézőiének képesítése és létszáma megfelel a törvényi előírásnak.

OBH 4633/2006.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az illetékhivatal, ha nem hívja fel az ügyfelet beadványa pontosítására, ha abból nem állapítható meg, hogy a kérelme méltányosság gyakorlására vagy fizetési könnyítés biztosítására irányul.

A panaszos beadványában a Békés Megyei Illetékhivatal eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és az APEH elnökét kérte fel vizsgálat lefolytatására.

Az illetékhivatal a panaszost az elhunyt rokona hagyatéka után öröklési illeték megfizetésére kötelezte. Tekintettel arra, hogy a panaszos illetékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 155. § (4) bekezdése alapján a fennálló tőke és já-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ruléka hátralék összegére a panaszos örökölt ingatlanára az illetékhivatal jelzálogjog bejegyzését kérte az Orosházi Földhivataltól.

A panaszos 2006. szeptember 11-én szociális helyzetére hivatkozva közölte, hogy a kiszabott öröklési illetéket nem tudja kifizetni, de méltányossági kérelemmel nem élt, illetve a jelzáloggal kapcsolatban érdeklődött. Az illetékhivatal 2006. szeptember 13-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost tartozása akkori összegéről, továbbá arról, hogy a jelzálog törléséhez a tartozást rendezni kell.

2006. szeptember 27-én az illetékhivatal az illetéktartozás beszedése érdekében végrehajtói letiltást kezdeményezett a panaszos nyugdíjára, amelyet azonban előzetesen csak a panaszos részére küldött meg. A panaszos október 4-én kérelmezte a letiltás elhalasztását, és jelezte. hogy az országgyűlési biztoshoz fordult panaszával. Október 9-én az illetékhivatal tájékoztatta, hogy a letiltást egyelőre mellőzi.

A panaszos 2006. november 14-én a fennálló tartozását rendezte, az elsőfokú adóhatóság pedig 2007. július 12-én kérte a földhivataltól a jelzálogjog törlését.

Az Art. 1. § (5) bekezdése szerint az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos 2006. szeptember 11-én kelt beadványa – noha abban a panaszos nem kifejezetten méltányosságot vagy fizetési könnyítést kért – tartalmában méltányossági elemeket is tartalmazott.

A vizsgálat megállapította, hogy az illetékhivatal az Art. említett szakasza ellenére nem hívta fel a panaszost beadványa pontosítására, vagyis arra, hogy az az Art.133–134. §-ai szerinti méltányosság gyakorlására vagy fizetési könnyítés biztosítására irányul-e, ezért az illetékhivatal eljárása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A biztos eltekintett az ajánlástól, mivel a panaszos a tartozását teljes egészében megfizette, és az APEH Elnöke a Békés Megyei Illetékhivatal jogutódjának, az APEH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága adó- és illetékügyi szakigazgatója figyelmét felhívta a méltányossági elemeket is tartalmazó beadványok esetén követendő eljárásra, valamint arra, hogy a jogalap megszűnése esetén a jövőben haladéktalanul intézkedjenek a jelzálog törlése érdekében.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 4698/2006.

A tisztességes eljáráshoz, illetve a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jogokkal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha állattartási ügyben nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, nem szerez érvényt határozatának, illetve a végrehajtási eljárás foganatosítását elmulasztja.

A verőcei panaszosok beadványukban a verőcei Migazzi utcában folytatott állattartás számukra elviselhetetlen körülményeiről számoltak be. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége alapján vizsgálatot indított, és megkereste a verőcei jegyzőt.

A vizsgálat feltárta, hogy a közegészségügyi hatóság 2005-ben több alkalommal felhívta a Polgármesteri Hivatal figyelmét a kifogásolt állattartási körülményekre. A polgármester önkormányzati hatósági jogkörben 2006-ban kötelezte az állattartót a területen az állattartási, közegészségügyi szabályok betartására, a terület rendbetételére. Az állattartással kapcsolatos polgármesteri kötelezésre azt követően került sor, hogy a közegészségügyi hatóság kötelezte a polgármestert az állattartásból származtatható közegészségügyi veszélyhelyzet megszüntetésére, holott a helyi állattartás szabályait rögzítő rendelet szerint a polgármesternek már korábban meg kellett volna tiltania az állattartást. Végrehajtható kötelezést a polgármester 2006 tavaszáig nem tett, az állattartót többször szóban figyelmeztették.

A biztos utalt arra, hogy a határozatokban foglalt kötelezések önkéntes teljesítésének elmaradásakor végrehajtási eljárások lefolytatása szükséges. A végrehajtás elrendelésének feltétele, hogy legyen végrehajtható határozat, valamint, hogy a végrehajtás elévülési ideje még nem járt le. A konkrét esetben minden feltétel fennállt. Hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljárás megköveteli az ügyek ésszerű határidőn belüli elintézését, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtási eljárás lefolytatását, sérti a tisztességes eljárás követelményét a hatóság, ha az eljárás indokolatlanul elhúzódik.

Kifejtette, hogy a jogállamisághoz, jogbiztonsághoz való alapjogból fakad az a követelmény, hogy a közigazgatási szervek a jogszabályokat maradéktalanul tartsák és tartassák be, adott esetben eredményesen tiltsák meg az engedély nélküli és egyéb jogszabályba ütköző módon folytatott tevékenységet.

A biztos megállapította, hogy a sérelmezett állattartás ügyében az elmúlt években történt intézkedés, az állatokat azonban jelenleg is a panaszosok szomszédságában tartják, a helyi állattartási rendelet követelményei nem teljesülnek, ezért a probléma megoldása, az állattartás körülményeinek ren-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dezése nem halasztható, újabb határidők nem fogadhatóak el. Jelezte, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy az állattartásul szolgáló területet elhelyezkedéséből eredően újabb árvíz érintheti, továbbá a sérelmezett állapot kedvezőtlenül érinti a környéken lakók életminőségét, környezetük állapotát.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy Verőce Község polgármestere különös gondossággal kísérje figyelemmel az ügyet annak érdekében, hogy az állattartás a helyi rendelet előírásainak megfelelően mielőbb rendeződjön, a hosszabb ideje fennálló lakossági panasz végérvényesen – megnyugtató módon – megoldódjon.

A jegyző a jelentésre érdemben nem reagált.

OBH 4704/2006.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozta, ha a rendőrség belső intranetes fórumán nem kielégítő a moderálási gyakorlat.

Egy rendőrszakszervezet titkára sérelmezte, hogy az országos rendőrfőkapitány – egyes hozzászólások rasszista tartalma miatt – határozatlan időre felfüggesztette a „Holdudvar" nevű rendőrségi intranetes fórum működését.

Az országos rendőrfőkapitány a „Holdudvar" működését 2006. október 11-én, a megjelent rasszista hozzászólások miatt határozatlan időre, az elrendelt fegyelmi vizsgálat eredményének megismeréséig felfüggesztette. Az igaz-ságügyi és rendészeti miniszter szerint a korlátozás valamennyi rendőri szervet érintette, nem jelentette azonban a véleménynyilvánítás sérelmét, a többi rendőrségi fórum működése a felfüggesztés ideje alatt is zavartalan volt. Az igazságügyi és rendészeti miniszter tájékoztatása szerint a fórummal kapcsolatos moderátori tevékenység azért nem volt kielégítő, mert a teljes fórum moderálását mindösszesen két moderátor és három önkéntes végezte. Ez a létszám, valamint a moderátorok koordinálatlansága nem tette lehetővé az igen nagy számú topicot tartalmazó fórum teljes körű felügyeletét.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában befejezett korábbi eljárásában – az OBH 4765/2005. számú jelentésében – azt már vizsgálta, hogy a Rendőrség a Holdudvar működtetésével összefüggésben érintett személyi állományával szemben a Rendőrség miként nyújt védelmet – az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben –, felvilágosítást és segítséget a rászorulónak, valamint tiszteletben tartja-e és védelmezi-e az emberi méltóságot, óvja-e az ember jogait.

Az ombudsman újabb vizsgálatában megállapította, hogy a Rendőrség

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

moderálási tevékenysége „nem volt kielégítő” azt követően sem, hogy erre az OBH 4765/2005. számú jelentésében már rámutatott. A Holdudvaron továbbra is megjelentek az emberi méltóságot sértő hozzászólások. A Rendőrség azzal, hogy korábbi gyakorlatán nem változtatott, fenntartotta az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság okozásának lehetőségét, és – szükséges számú moderátor hiányában – nem teljesítette maradéktalanul objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

Az ombudsman kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy fordítson kiemelt figyelmet a Holdudvar megfelelő moderálására. Az ombudsman kezdeményezését az országos rendőrfőkapitány elfogadta.

OBH 4729/2006.

A környezetvédelmi hatósági jogkörben eljáró jegyző eljárása nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, ha a határozata hiányos, nem terjed ki a kérelem egészére, a tényállás teljes körű tisztázása elmarad, továbbá ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem dönt.

A panaszos a szomszédjában folyó húsfüstölési tevékenység körülményeit, valamint az érintett hatóságok levegőtisztaság védelmi eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és az ügyben megkereste az érintett önkormányzat jegyzőjét.

A házi húsfüstölő helyhez kötött diffúz légszennyező forrás, a levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatokat a jegyző látja el. Vizsgálata feltárta, hogy bár a panaszos többször kérte a jegyzőtől, hogy járjon el a húsfüstölés során keletkezett füst és bűz zavaró hatása miatt, az eljárásra csak azt követően került sor, miután jogorvoslati eljárás eredményeként a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal új eljárás lefolytatását rendelte el.

Az eljárás lefolytatására kijelölt mezőlaki jegyző a kérelmet elutasította, mérés elrendelését mellőzte, valószínűsítette, hogy a kibocsátott égéstermékek nem lépik túl a jogszabályban meghatározott határértékeket. A biztos megállapította, hogy sem a mezőlaki jegyző, sem az illetékes közigazgatási hivatal másodfokú eljárása, illetve döntése nem tett érdemi megállapításokat az említett „zavarásokra” vonatkozóan.

A tényállás tisztázása érdekében végzett helyszíni szemle időpontjában a füstölő nem működött, így a hatóságok nem szerezhettek tapasztalatot annak bűzös hatásáról. A biztos hangsúlyozta, hogy valamely tevékenység „bűzös hatása” annak működési időpontjában érzékszervvel vizsgálható, szerezhető róla megnyugtató módon tapasztalat. Kifejtette továbbá, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást teljeskörűen tisztázni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Megállapította, hogy eljárásjogi hiba, ha egy környezetterhelő háztartási tevékenység végzésével kapcsolatos panasz vizsgálta során a tényállást olyan időpontban próbálja feltárni a hatóság, amikor a kifogásolt tevékenységet általában nem folytatják. A biztos jelezte továbbá, hogy bár a húsfüstölő építése nem építési engedélyköteles, arra is vonatkoznak az általános érvényű kötelező építésügyi előírások.

A biztos kezdeményezte, hogy a mezőlaki jegyző egészítse ki döntését, vizsgálja meg, hogy a panaszos szomszédjának tevékenysége sérti-e a levegő védelmére vonatkozó szabályokat. Ezen túl a nemesszalóki jegyzőnek javasolta, hogy építésügyi hatáskörében vizsgálja meg, hogy a panaszos szomszédjában épített és használt füstölő megfelel-e az OTÉK-ben foglalt feltételeknek.

A mezőlaki jegyző az ajánlásban foglaltakkal egyetértve határozatát kiegészítette.

OBH 4761/2006.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfél kérelme iktatását követő mintegy öt hónap múlva – csak az országgyűlési biztos megkeresése után – teszi meg első eljárási cselekményét, az ügyfelet nem tájékoztatja vizsgálata eredményéről.

A panaszosok diszlexiás gyermeke a 2006/2007-es tanévben az üllői Árpád Fejedelem Általános Iskola ötödik osztályos tanulója volt. A panaszos szülők szerint gyermeküket az iskolában hátrányosan megkülönböztették, indokolatlanul kapott elégtelen osztályzatot, osztályfőnöki rovót. A beadvány tartalmazta azt is, hogy a szülők panaszt tettek az iskola igazgatójánál, amelynek következtében gyermekük helyzete tovább romlott. Jelezték továbbá, hogy az iskolát fenntartó üllői önkormányzattól panaszuk kivizsgálását kérték.

A beadványban foglaltak a gyermek alkotmányos jogaival összefüggő visszásság gyanújára utaltak, ezért a biztos vizsgálatot indított, és a polgármestertől tájékoztatást kért a panaszosok által indított eljárás eredményéről, esetleges intézkedéseiről.

A dokumentumok tanúsága szerint az önkormányzat a panaszosok beadványát 2006. október 18-án iktatta, az iskolával a kapcsolatot csak az országgyűlési biztos megkeresése (2007. március) után vette fel. Az önkormányzat a panaszosokat nem tájékoztatta vizsgálata eredményéről, nem vizsgálta a beadvány azon részét, miszerint a panaszosok gyermekének helyzete tovább romlott, amikor az iskola igazgatójánál panaszt tettek gyermekük hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatban. A vizsgálat

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megállapította, hogy a mulasztással sérült a panaszosok tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

Az iskola igazgatója a szülők bejelentésére a panaszos anyát arra kérte, hogy a gyermekével kapcsolatban felmerült problémák tisztázása érdekében jelenjen meg az iskolában. Az anya a kérésnek eleget tett, a gyermek osztályfőnökével a probléma lényegét tisztázták. Az iskola javaslatára a gyermeket a szülők elvitték a Nevelési Tanácsadóba.

A panaszosok gyermeke a 2006/2007. tanévben tanítási órákon, valamint a szünetekben többször megsértette a házirendet, ezért több szaktanár figyelmeztetésben részesítette. A szülők jelezték, hogy a gyermek durván bántalmazza társait, kérték az osztályfőnök intézkedését. Az osztályfőnök a jelzett problémák miatt folyamatosan kapcsolatot tartott az iskola fejlesztőpedagógusával és gyermekvédelmi felelősével, elhatározták, hogy a probléma megoldására ismét megbeszélésre hívják a szülőket.

A Nevelési Tanácsadó vizsgálati eredménye szerint a gyermeknek a szövegértés területén elmaradásai vannak, a szakemberek a gyermek további pedagógiai, pszichológiai vizsgálatát javasolták. A pszichológiai vizsgálati vélemény további vizsgálatokat, továbbá kognitív viselkedésterápiát javasolt. A gyermek hetente járt a javasolt foglalkozásra.

A vizsgálat megállította, hogy az iskola a panaszosok gyermeke tanulmányi munkájával és magatartásával kapcsolatban felmerült problémák kezelése érdekében felvette a szülővel a kapcsolatot és javasolta a gyermek vizsgálatát. A panaszosok az iskolával együttműködve a gyermeket a vizsgálatokra elvitték, a gyermek a javasolt kezeléseken, foglalkozásokon részt vett.

Az iskola eljárásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a biztos nem tárt fel. Az önkormányzat által okozott, alkotmányos joggal összefüggő visszásság kiküszöbölése érdekében a biztos a polgármesternél kezdeményezte, hogy a jövőben a kérelmek elbírálásáról a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLX. törvény rendelkezései szerint döntsön.

A polgármester a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4930/2006.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyintézési határidőn túl hozza meg érdemi döntését. Ugyanolyan sérelmet okoz a jegyző, ha a belső utasítása ellentétes a jogszabályokban foglaltakkal.

A panaszos a gyermekeivel való kapcsolattartásának végrehajtása ügyében eljáró Budapest, XII. kerületi Gyámhivatal intézkedéseit, döntéseit,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

eljárásainak indokolatlan elhúzódását sérelmezte. Kifogásolta továbbá, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában hozott elsőfokú döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeit a másodfokú hatóság jóval az ügyintézési határidőn túl bírálta el.

A panaszos mindezeken túl sérelmezte, hogy Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának jegyzője a gyermekei védelembe vétele ügyében indult eljárást megszüntette, végül kifogásolta azt is, hogy az eljárás során a gyámhatóság ügyintézője – jegyzői utasításra hivatkozva – megtagadta tőle egyes hatósági iratok másolatának kiadását.

Az országgyűlési biztos a XII. kerületi gyámhivatal eljárásának vizsgálata során megállapította, hogy a hatóság a panaszos végrehajtásra irányuló kérelmeire a bizonyítási eljárást minden esetben lefolytatta, a tényállást kellően tisztázta, döntéseit azonban a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn túl hozta meg, és ezzel jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A biztos a panaszos fellebbezése nyomán indult másodfokú eljárás vizsgálata során szintén azt állapította meg, hogy a másodfokon eljáró Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala – az egyébként a jogszabályi előírásoknak megfelelő – döntéseit minden esetben az ügyintézési határidőn túl hozta meg, és ezzel a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben szintén visszásságot okozott.

A biztos a panaszos gyermekei védelembe vétele ügyében eljáró Budapest XI. kerületi gyámhatóság intézkedéseinek és döntésének vizsgálata során alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, de megállapította, hogy a jegyzőnek – a panaszos által sérelmezett – azon belső utasítása, mely szerint, „A más hatóság által kiállított iratról másolatot kiadni tilos, arra csak a kiállító szervnek van hatásköre” a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.

A biztos a XII. kerületi gyámhivatal vezetőjénél, valamint a szociális és gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljenek a jogszabályban előírt ügyintézési határidők betartására, továbbá a XI. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjénél kezdeményezte a jogsértő utasítás visszavonását.

A jelentésben foglaltakat a megkeresett hatóságok elfogadták, Budapest XI. kerületi Önkormányzat jegyzője belső utasítását módosította.

OBH 5096/2006.

A tulajdonhoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A panaszos csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos panaszában a szomszédos ingatlanon kialakított terepviszonyokat és a közterületen is megoldatlan csapadékvíz-elvezetést sérelmezte.

Az országgyűlési biztos megkereste a létavértesi jegyzőt, és felkérte, hogy amennyiben az önkormányzat a csapadékvíz-elvezetéssel, illetve a birtokvédelemmel kapcsolatos eljárást még nem folytatta le, úgy azt mielőbb tegye meg. A jegyző közölte, hogy a panaszt már évekkel korábban kivizsgálta, és 2003-ban döntést hozott, amelyben a kérelmet elutasította.

Az országgyűlési biztos ezt követően a polgármesterhez fordult, és arról kért tájékoztatást, hogy a panaszos ingatlanát érintő területen milyen intézkedéseket kívánnak tenni a csapadékvíz-elvezetés panaszmentes megoldása érdekében. Tekintettel arra, hogy az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat. Erre a megkeresésre a biztos a polgármestertől választ nem kapott.

A belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságaival kapcsolatban az országgyűlési biztosok tevékenységének megkezdésétől számos panasz érkezett az ország szinte valamennyi területéről. Az országos képet adó 1999-es vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos ajánlást tett a települési önkormányzatoknak és a regionális vízügyi igazgatóságoknak, illetve a feltárt visszásságok megoldása érdekében a miniszterelnökhöz fordult.

A Létavértest érintő, 2007 júliusában zárult vizsgálatban az ombudsman megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresése teljesítésének elmulasztása sérti a biztos törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza alkotmányos feladatának ellátásában, így ezzel a polgármester a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A biztos azonban azt is megállapította, hogy a jegyzőhöz intézett megkeresésre egyértelmű választ kapott, a csatolt határozatok értelmében a szomszéd vonatkozásában felvetett csapadékvíz-elvezetés, kerítés, terepfelszín rendezés kérdésében a hatósági eljárás már 2003-ban, illetve a másodfokú eljárás 2004-ben lefolytatásra került, ezért a jegyző eljárásával kapcsolatban visszásság nem merült fel.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzati törvény az önkormányzatoknak feladatként határozza meg a vízrendezést, a csapadékvíz-elvezetést és a csatornázást. A vízgazdálkodási törvény is az önkormányzatok feladatai között említi a csapadékvíz-elvezetést, a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást. Erre vonatkozóan további szabályozást ad az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet. Létavértes Város Önkormányzata e feladatának nem tett eleget,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mivel az egyes területek, és konkrétan a panaszban megjelölt terület vízelvezető rendszerének szakmai felülvizsgálatáról az önkormányzat nem gondoskodott. A fejlesztési tervekről, a tervezett intézkedésről a biztos információkat nem szerezhetett, figyelemmel arra, hogy megkeresésére nem érkezett válasz.

A vizsgálat megállapította, hogy a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, ezért az érintett területen élők épületének állaga és a tulajdonosok egyéb vagyontárgyai – az időjárástól függően – időről időre veszélybe kerülnek.

A biztos felkérte a polgármestert, hogy korábbi megkereséseit haladéktalanul teljesítse, és a képviselő-testület intézkedjen a csapadékvíz-elvezető rendszer kiépítéséről.

A kezdeményezést a polgármester elfogadta, és vázolta az önkormányzat 2013-ig megvalósítandó belvízberuházással kapcsolatos terveit.

OBH 5115/2006.

A jegyző az üzlet működési engedélyével kapcsolatos eljárásban nem vette figyelembe a működésre vonatkozó jogfolytonosság tényét, valamint nem hozott döntést, és ezzel a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, az egész-séges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egész-séghez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

A panaszos korábbi – OBH 5533/2005. számú – beadványához hasonlóan, utcája lakói érdekében fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az utcában működő vendéglátó üzlet (Csali büfé) éjszakai nyitva tartása, valamint a nyitvatartási idő be nem tartása és a korábban megállapított nyitvatartási idő megváltoztatása zavarja az ott lakók nyugalmát. Kifogásolta azt is, hogy az önkormányzat jegyzője az üzlet működési rendjének betartatása érdekében, panaszaik ellenére nem intézkedett.

Az üzlet korábban is vendéglátóüzletként működött, az üzemeltető személyében történt változás, ezért a működési engedély adataiban bekövetkezett változást a kereskedő köteles haladéktalanul bejelenteni a jegyzőnek, az adatváltozásra vonatkozó eljárás lefolytatására. Kizárólag a működési engedély jogosultjának személyében történő változás esetén a jegyző, amennyiben a régi feltételek fennállnak, a régi működési engedély bevonásával azonos időpontban az új jogosult nevére szóló engedélyt ad ki. Az üzlet működésében jogfolytonosság valósul meg, mert a működési engedély az üzlethez, vagyis az üzletkörökhöz és az előírt feltételeknek a meglétéhez kapcsolódik, ez esetben a jegyző eljárásában nem vizsgálja az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

előírásoknak való megfelelést sem, mert a jogutódra is vonatkoznak a jogelőd üzleti tevékenysége során a hatóságok által megállapított jogok és kötelezettségek. Ennek figyelembevétele miatt az új üzemeltető is kötve van a jegyző által korábban elrendelt éjszakai zárva tartáshoz, a kötelezettség alól akkor mentesülhet, ha olyan új körülményeket teremt, amellyel biztosítja a környéken lakók éjszakai nyugalmát.

Az üzlet zavaró működésével kapcsolatosan több panaszbejelentés érkezett az önkormányzathoz. A jegyző a bejelentéseket követően ugyan felhívta a szabálytalanságokra az üzemeltető figyelmét, de mulasztást követett el azzal, hogy az ügyben érdemi határozatot nem hozott.

A biztos kezdeményezte a körjegyzőnél, hogy az ügyben hozzon alakszerű határozatot, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket az üzlet nyitva tartására vonatkozó szabályok helyes alkalmazása érdekében, valamint javasolta a képviselő-testületnek, hogy fontolja meg az üzletek éjszakai nyitva tartásának rendeletben való szabályozását.

Ezt követően a jegyző elfogultságot jelentett be, mert az önkormányzat alkalmazottjának házastársa személyesen is közreműködik az üzlet üzemeltetésében. A biztos ezt követően a közigazgatási hivatalnál a körjegyzővel szemben fegyelmi eljárást kezdeményezett, mert a jegyző eljárásában a kizárásra vonatkozó szabályokat is figyelmen kívül hagyta.

A közigazgatási hivatal felhívta a jegyző figyelmét az eljárási szabályok maradéktalan betartására, tájékoztatta az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármestert a jogszabálysértő eljárásról, fegyelmi eljárást azonban a korábbi tevékenységére is figyelemmel nem kezdeményezett. Az eljárásban érdekelt felek között egyezség jött létre a kijelölt hatóság által lefolytatott birtokvédelmi eljárásban. A polgármester tájékoztatott arról, hogy a képviselő-testület nem kíván élni rendeletalkotási lehetőségével.

A biztos a válaszokat elfogadta.

OBH 5292/2006.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha olyan döntés ellen biztosít fellebbezési jogot, amely ellen a törvény azt kifejezetten kizárja.

A panaszos sérelmezte, hogy gyermekét Ráckeve Város jegyzője ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el. Kifogásolta azt is, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatát követően – az eljárásra továbbiakban illetékes – Ráckeve Város Gyámhivatala a gyermek átmenti nevelésbe vételéről döntött. A panaszos gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezését elrendelő határozat ellen nem élt jogorvoslati jogával, az átmeneti nevelésbe

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vételről szóló határozatot azonban megfellebbezte. A másodfokú eljárás a jelentés írásba foglalásakor folyamatban volt.

Tekintettel arra, hogy a panaszos által előadottak a jogbiztonsággal összefüggő jogsérelemre utaltak, az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy Ráckeve Város jegyzője a Ráckevei Védőnői Szolgálat értesítése és javaslata alapján indított eljárást a panaszos gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában. A jegyző – a védőnő és a gyermekjóléti szolgálat képviselőjével együtt – az anya és az anyai nagymama jelenlétében környezettanulmányt készített az anya lakásán. A helyszínen az anyai nagyszülő egyetértett az ideiglenes elhelyezés szükségességével, és azt az anya is tudomásul vette. A jegyző a gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el, majd az iratokat áttette a továbbiakban hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Ráckeve Város Gyámhivatalához, az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata és a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele végett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző – figyelmen kívül hagyva a gyermekvédelmi törvény vonatkozó rendelkezését, miszerint az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat ellen nem lehet fellebbezést benyújtani – a beutaló szerv döntése ellen jogorvoslati jogot biztosított a panaszos számára, amivel a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felhívta a jegyzőt, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a törvényi rendelkezések betartására. A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

OBH 5407/2006.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti.

A panaszos az APEH méltányossági eljárás során alkalmazott illetékkiszabási gyakorlatát sérelmezte. Beadványában azt kifogásolta, hogy az adóhatóság méltányossági, adómérséklésre irányuló, valamint fizetési könnyítési eljárása során az elsőfokú eljárásban alkalmazandó általános tételű illetékkel szemben a másodfokú eljárás során az elsőfokú határozat elleni fellebbezés illetékét már az összegszerűség vitatása esetén alkalmazandó számított értékben határozza meg, holott a méltányossági eljárás tárgya a méltányosság gyakorlása, amelynek értéke pénzben nem állapítható meg.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során – 2007 novemberében – megállapította, hogy az az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) vonat-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kozó rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján helytálló a panaszos által becsatolt adóhatósági határozat indokolása, miszerint a méltányossági és fizetési könnyítési kérelemnek helyt adó döntés érdemben befolyásolja az adózó pénzügyi helyzetét, így a fellebbezési eljárás tárgyának értéke egyértelműen megállapítható. Ebből pedig az következik, hogy az illeték mértékét az Itv. 29. § (2) bekezdés első mondatát alkalmazva, a fellebbezéssel érintett összeg alapján kell meghatározni, vagyis nem általánosan 5000 forint, hanem a fellebbezéssel érintett összeg minden megkezdett 10.000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500.000 forint.

A biztos álláspontja szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy e szabály azt eredményezheti, hogy egy több millió forint összegű elengedni vagy átütemezni kért adótartozás esetén az adózót további jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség terhelheti. (12.500.000 forint vagy ennél magasabb fellebbezéssel érintett összeg esetén kell 500.000 forint illetéket fizetni). Nyilvánvaló, hogy ha valamely adózó adótartozásának mérséklését vagy átütemezését kéri, akkor az adótartozás későbbi megfizetését jelentősen érdemben hátrányosan befolyásolhatja egy ilyen összegű illetékfizetési kötelezettség. Emellett az ilyen jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti, ami a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog sérelme az Itv. rendelkezéseire vezethető vissza, a visszásság elkerülése érdekében a biztos javasolta az Országgyűlésnek, hogy fontolja meg az Itv. olyan tartalmú módosítását, amely szerint az adómérséklésre és fizetési könnyítésre irányuló kérelmek elbírálása során mind az első-, mind a másodfokú eljárás során az adózókat az általános és nem a fellebbezéssel érintett összeg alapján meghatározott összegű illetékfizetési kötelezettség terhelné.

Az Országgyűlés elnöke felkérte az Országgyűlés Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottságát a törvénymódosítási javaslattal kapcsolatos álláspont kialakítására.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A 2007-BEN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 1001/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét eredményezi, ha az embriók anonim donációjára történő felajánlás körüli szabályok ellentmondásosak és eltérően értelmezhetőek.

A biztos hivatalból kezdeményezett vizsgálatot az embriók fagyasztvatárolásával kapcsolatos jogszabályok és rendelkezéseik gyakorlati alkalmazásával összefüggésben, a jogbiztonsághoz való jog érvényesülése kapcsán, mely kezdeményezésre elsősorban sajtóértesülés szolgáltatta az alapot.

Valamennyi Magyarországon embrió fagyasztva tárolását, illetve fagyasztva tárolt embrióval mesterséges megtermékenyítési eljárást végző egészségügyi szolgáltatótól válaszokat kért kérdéseire, valamint összefüggő álláspontjaik kifejtését kérte. Vizsgálta a felajánlott embrió intézet által történő visszautasítására vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülését, az embrióval kapcsolatos nyilatkozatok megtételének időpontját és rendjét, a rendelkezési jog gyakorlásának egyes szolgáltatóknál kialakult módját, és ennek összefüggéseit a fagyasztva tárolás költségviselésével, végül pedig az embriók anonim donációjának gyakoriságát, és a gyakoriságot befolyásoló tényezőket.

A biztos megállapította, hogy az embrió visszautasítására az egészségügyi szolgáltatónak vagy kutatóhelynek a törvény adta keretek között lehetősége van, a törvény egyértelműen szabályozza a visszautasítás lehetséges és kötelező eseteit, ami megfelel a jogbiztonság követelményének. Az embrióval kapcsolatos rendelkezési jog megtétele kapcsán pontos időpont a vonatkozó jogszabályok alapján nem állapítható meg, ez azonban az eljárás jellegéből adódik.

Az adományozásra történő felajánlás körüli szabályok értelmezhetőségét tartotta a leginkább aggályosnak a biztos, továbbá ellentmondónak a jogbiztonság követelményét illetően. A jogszabály szerint ugyanis az embrió csak az intézménynek ajánlható fel, nem nyújt azonban eligazítást az intézmények számára a további eljárással, kiválasztással kapcsolatban.

A biztos erre hívta fel az egészségügyi miniszter figyelmét, és felkérte az embrióadományozás részletszabályainak kidolgozására. A miniszter ígéretet tett, hogy a jogi környezet jövőbeli változására (új Ptk.) tekintettel a tárca a szakmai szervezetek bevonásával át fogja tekinteni az embrióadományozás lehetséges részletszabályozási módjait.

Az ombudsman a miniszter válaszát elfogadta.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 1183/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a munkaügyi nyilvántartás rendszerének átalakítása, ha emiatt a munkavállalók elesnek attól a korábban rendelkezésükre álló lehetőségtől, hogy jogszerű foglalkoztatásuk adatairól tájékozódjanak.

Hivatalból indított eljárása során az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) megszüntetése után a munkavállalók hivatalos úton milyen módon tájékozódhatnak arról, hogy foglalkoztatásukat munkáltatójuk a hatályos jogszabályoknak megfelelően bejelentette-e. Eljárása során megkereste a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt.

Az EMMA 2004. május 1-jétől történő létrehozásának fő célja az volt, hogy a munkavállalók és a hatóságok gyorsan és egyszerűen tudják ellenőrizni, hogy a munkáltatók bejelentik-e az általuk foglalkoztatottakat, illetve hogy a munkaerőpiac átláthatóságának javításával növelje a munkavállalók jogbiztonságát. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 2007. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az Egységes Munkaügyi Nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseket, ezért az EMMA nyilvántartása 2007. január 1-jétől nem működik.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte az igazságügyi, illetve a szociális és munkaügyi miniszternél, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a munkavállalók ismét hozzáférhessenek az őket érintő foglalkoztatási adataikhoz.

Utóvizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a 2007. január elsejét követő foglalkoztatási adatok lekérdezése sem a korábban működő, www.emma185.hu honlapon, sem a www.magyarország.hu honlap EMMA című linkjén nem lehetséges. A link a www.emma185.hu honlapra irányít, amely arról tájékoztat, hogy az EMMA szolgáltatása megszűnt, a foglalkoztatottak munkaviszony-változásait az illetékes elsőfokú állami adóhatóság felé kell jelenteni. Arról azonban, hogy a foglalkoztatás adatait hol lehet lekérdezni, nem ad tájékoztatást, ahogyan az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal honlapja sem.

Mindezek alapján az országgyűlési biztos felkérte az Elektronikus Kormányzati Központ tevékenységéért felelős, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy intézkedjen arról, hogy a www.magyarország.hu honlapon az állampolgárokat közérthető módon tájékoztassák arról, hogy foglalkoztatási adataikat hol, milyen formában kérdezhetik le. A www.emma185.hu honlapot működtető Foglalkoztatási és Szociális Hivatal főigazgatójánál, valamint az APEH elnökénél pedig kezdeményezte, hogy tevékenységüket ös-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szehangolva, az általuk irányított szervezet honlapján tájékoztassák az állampolgárokat a foglalkoztatási adatok elérhetőségének útvonaláról.

OBH 1242/2007.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogosultnak, ha a munkáltatója mulasztása és a MEP ellenőrzési kötelezettsége elmulasztása miatt késve kap TAJ-számot és táppénzt.

A panaszos beadványában az egészségbiztosítási jogviszonya érvényességére, a TAJ-kártya érvényesítésére irányuló eljárás elhúzódását sérelmezte, aminek következtében nem volt jogosult 17 hónapig táppénzre és egészségügyi szolgáltatásra.

A panaszos 2005. június 13-án táppénzigényt nyújtott be a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárhoz (MEP) a 2005. április 25-től 2005. július 3-ig tartó keresőképtelenségéről. A táppénzigény elbírálása során megállapítást nyert, hogy a panaszos nem rendelkezik érvényes, a biztosítási jogviszonyát igazoló TAJ-számmal, mivel 1978. június 6-ával külföldre telepedett, így az a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatszolgáltatása alapján érvénytelenítésre került. A MEP ugyan többször tájékoztatta a panaszost a TAJ-szám újraérvényesítésének módjáról, köréről, de az a panaszoson kívül álló okok miatt (melynek részletezése nem volt tárgya a vizsgálatnak) nem vezetett eredményre. Ezért a MEP a 2006. szeptember 21-én kelt végzésében a táppénzigény tárgyában az eljárást megszüntette. A panaszosnak a 2006. augusztus 7-én az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójához benyújtott panasza vizsgálatára a főigazgató a MEP igazgatóját kérte fel. Ezzel egyidejűleg az OEP szakegysége is vizsgálatot indított.

A 2006. szeptember 6-án lezárt vizsgálat megállapította, hogy a panaszos magyarországi érvényes lakcímet, illetve tartózkodási címet igazoló okmányt 2006. augusztus 17-ig nem nyújtott be. A MEP Bejelentett Személyek Jogviszonya nyilvántartásában a panaszos nem szerepelt, mert foglalkoztatója nem jelentette be. A MEP igazgatójának a munkáltatónál lefolytatott helyszíni vizsgálata azonban megállapította, hogy a panaszos 1998. január 1-jétől 2001. december 31-ig munkaviszonyban állt, 2002. január 1-jétől pedig tagsági viszonyban végzett munkát.

A fentiekre tekintettel a panaszos a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 5. § (1) bekezdése f) pontja alapján – az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk időpontjától, azaz 2004. május 1-jétől

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– kötelezően biztosított. A biztosított bejelentéseinek azonban a foglalkoztató nem tett eleget, a bejelentést csak a helyszíni ellenőrzést követően, 2006. november 22-én pótolta. Továbbá nem tett eleget a foglalkoztató a táppénzigény benyújtása idején hatályos, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) Kormányrendelet 12/A. § (7) bekezdésében előírt kötelezettségének sem. E szerint a Tbj. szerint külföldinek minősülő biztosított részére foglalkoztatója a foglalkoztatás megkezdését követő három munkanapon belül – az előírt nyomtatványon – a MEP-től kéri a TAJ-szám kiadását. A MEP a TAJ-számot az „Igazolás az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságról" elnevezésű nyomtatvány (Igazolás) kiállításával igazolja. A kiállított Igazolást a foglalkoztató a kézhezvételt követően haladéktalanul köteles átadni a foglalkoztatottnak, és azt havonta, a tárgyhónapot megelőző hónap végén, a jogosultsági jogviszony fennállásának – aláírásával és pecsétjével történő – igazolásával érvényesíti.

Amíg a panaszos belföldi lakóhellyel nem rendelkezett, a Tbj. 4. § j) pontja értelmében külföldinek minősült, így a TAJ-szám igénylését a foglalkoztatónak kellett volna kezdeményeznie. A helyszíni vizsgálatot követően a TAJ- szám érvényesítése 2006. november 30-án megtörtént, a panaszos részére 2006. december 7-én a táppénz kiutalásra került, bruttó 421.722 Ft, a személyi jövedelemadóval csökkentve 323.409 Ft összegben, valamint a nettó táppénzzel azonos összegű késedelmi pótlék soron kívüli kiutalását rendelte el az OEP főigazgatója.

Mivel a foglalkoztató a bejelentési és a TAJ-szám igénylési kötelezettségének elmulasztásából eredően a panaszost súlyosan akadályozta, a MEP a foglalkoztató terhére mulasztási bírságot rótt ki.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a 2005. április 25-től 2005. július 3-ig tartó keresőképtelenségére járó táppénzt a MEP csak 2006. december 7-én utalta ki. A MEP-nek korábban, a táppénzigény beérkezését követően, a panaszos saját ügyében történő közreműködésének teljes hiánya ellenére is helyszíni ellenőrzést kellett volna tartania. A panaszosnak az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójához írt panaszára, melyben igazolta az ügyében rajta kívülálló okok miatt elmaradt közreműködését is, a megindult vizsgálat eredményeként az elmaradt táppénz kifizetésre került, azonban beadványára nem kapott választ. Továbbá a késedelmi pótlék kiutalására is csak a panasz alapján indított vizsgálat után történt intézkedés.

A vizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy súlyosan sérült a panaszosnak a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz, valamint a szoci-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ális biztonsághoz való alkotmányos alapjoga. Tekintettel azonban arra, hogy részben a vizsgálat elrendelését megelőzően a panaszosnak az OEP főigazgatójához benyújtott panasza, részben pedig az országgyűlési biztos vizsgálata lezárásáig a feltárt alkotmányos visszásság orvoslása megtörtént, a biztos ajánlást nem tett. Felhívta azonban az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy a feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, és a még függőben lévő kamatfizetés tárgyában hozzon jogszerű döntést.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 1266/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha eljárása során nem idézi azt a személyt, akinek meghallgatása kötelező. A jogorvoslathoz való jog sérelmét okozza, ha az érdemi döntéséről nem értesíti az ügyfelet, aki emiatt nem nyújthatja be jogorvoslati kérelmét.

A panaszos 1989-ben született fiát, T. A.-t a főváros XVII. kerületének gyámhivatala 2005 novemberében átmeneti nevelésbe vette. A panaszos sérelmezte, hogy az átmeneti nevelésbe vételi határozatot nem kapta meg, gyermeke átmeneti nevelésbe vételéről csak annak első felülvizsgálata után (2006. április) értesült.

A gyámhivatalnak T. A. nővére, T. B. jelezte, hogy édesanyjuk ismeretlen helyre távozott, 16 éves öccse ellátatlan maradt. A nagykorú testvér kérte, hogy öccse nevelőszülője lehessen. A jelzésre a hatóság megindította az átmeneti nevelésbe vételi eljárást. T. B. úgy nyilatkozott, hogy apjuk tartózkodási helyét nem ismerik. Az apa lakcíme gyermekeiével megegyezett, (bejelentett) tartózkodási helye nem volt, ennek ellenére a hatóság lakóhelyéről nem idézte. A gyámhivatal elfogadta T. B. tájékoztatását, kísérletet sem tett arra, hogy a panaszos tartózkodási helyét felderítse, gyermeke átmeneti nevelése ügyében – a vonatkozó jogszabály alapján – meghallgassa. A szülők nem váltak el, a szülői felügyeleti jogok gyakorlására a panaszos jogosult és köteles volt. A hatóság a szakvélemények alapján T. A.-t átmeneti nevelésbe vette, nővéréhez mint nevelőszülőhöz helyezte.

Időközben a panaszos felesége hazaköltözött és nyilatkozott arról, hogy fia nevelését egyelőre nem tudja vállalni, hozzájárult gyermeke átmeneti nevelésbe vételéhez. Az átmeneti nevelésbe vételről döntő határozatot a hatóság a panaszos lakcímére megküldte, azt a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően kézbesítette a posta. A határozatot a panaszos felesége átvette, de azt férjének nem adta át. A küldemény átadásáért a Ptk. szabályai szerint az átvevő a felelős.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A gyámhivatal a panaszost T. A. átmeneti nevelésbe vételének első – 2006. áprilisi – rendkívüli felülvizsgálatakor ismét nem idézte, felülvizsgálat után született határozatról nem értesítette. A biztos megállapította, hogy a hatóság előzőekben ismertetett mulasztása visszásságot okozott a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben. Azzal, hogy a panaszos nem kapott értesítést T. A. átmeneti nevelésbe vétele első felülvizsgálata során született határozatról, sérült a jogorvoslathoz való jog is.

A panaszos T. A. átmeneti nevelésbe vételének második, 2006 augusztusában tartott rendkívüli felülvizsgálati tárgyalásán részt vett, kérte gyermeke átmeneti nevelésbe vételének megszüntetését. A gyámhivatal a kérelmet – a szakvélemény és egyéb bizonyíték alapján – elutasította, a gyermek átmeneti nevelésbe vételét fenntartotta. A határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. A tértivevény tanúsága szerint a panaszos a határozatot átvette.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli kiküszöbölése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban foglalt előírások maradéktalan betartására.

Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 1316/2007.

Az ellátottak szabadsághoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okoz, ha a bentlakásos szociális intézmény a kimenő-megvonást szankcióként alkalmazza. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét okozza, ha egyes ellátottak mozgása szabályozott rend szerint történik, mások azonban e szabályok alól – egészségügyi állapotuktól függetlenül – felmentést kapnak. Az emberi méltóság durva sérelmét okozza, ha a bentlakásos intézményben a gondozásra és felügyeletre rendelt alkalmazottak hagyják, hogy az ellátott szemérmes testrészeit fedetlenül hagyva közlekedjen az intézményben.

Az országgyűlési biztos a hódmezővásárhelyi „Szivárvány” szociális otthon egyik lakójának beadványa kapcsán indított vizsgálatot, melynek keretében a helyszíni ellenőrzés elvégzésére felkérte a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala területi kirendeltségének vezetőjét. A lakó az otthon működésével kapcsolatosan sérelmezte a kapott élelmiszer mennyiségét és minőségét, az ingyenes gyógyszerellátás hiányát, a rendzavaró lakókkal szemben szankcióként alkalmazott kimenőmegvonást, a térítési díj mértékét.

A kirendeltség-vezető a helyszíni ellenőrzés során nem állapított meg

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az intézményben nyújtott élelemellátással kapcsolatos hiányosságot. A gyógyszerellátással kapcsolatosan megállapította, hogy az a jogszabályi előírásoknak megfelelően nyújtott és dokumentált. A kimenő szabályozása a házirendben történik, egy lakóra azonban a szabályok nem vonatkoznak. A kimenőmegvonásról az ellátottak személyes meghallgatása során egy ellátott számolt be, továbbá az ellátottjogi képviselő jelezte, hogy ő is tapasztalta, de a „renitens" lakókkal szemben alkalmazott szankció nem csak ebben az intézményben alkalmazott eszköz, és ennek jogszabálysértő voltára már felhívta az intézményvezető figyelmét. A térítési díjakkal kapcsolatosan a vizsgálat megállapította, hogy az a szociális törvényben meghatározott módon került megállapításra.

Az ellátottakkal való bánásmódot illetően a dolgozók úgy nyilatkoztak, hogy bár hangos szó előfordult részükről, kirívó esetek nem történtek. A meghallgatott ellátottak is úgy érezték, ritkán fordul elő, hogy egyes dolgozók stílusa, hangneme sértő. Sérelmezték azonban, hogy az intézményvezetőt panaszaikkal csak heti egy óra időtartamban lehet megkeresni. A helyszíni ellenőrzés során a szociális és gyámhivatal munkatársai azt tapasztalták, hogy az egyik, földszinti illemhelyről egy női ellátottat vezettek ki alsónemű nélkül, pólóban. A dolgozók szerint az ellátott így hagyta el a szobáját, ezért vezették ilyen állapotban vissza, intim testrészét azonban a visszavezetés során sem takarták el.

A vizsgálat által feltárt visszásságok megszüntetése érdekében tett kezdeményezést a címzett elfogadta.

OBH 1447/2007.

A tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az eljárásában sorozatosan nem tartja be az eljárási határidőket, hatáskörét hatályon kívül helyezett rendelkezésre alapítja, és a végrehajtási eljárásban az intézkedési kötelezettségét áthárítja az ügyfélre.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a jegyző a szomszédjában üzemelő vendéglátó üzlet működésével kapcsolatos kérelmei tárgyában nem járt el. Kifogásolta, hogy az üzemeltető nem tartja be a nyitvatartási időt, nem megoldott a szennyvízelvezetés, továbbá az üzletet építési engedély nélkül létesítették.

A hatóság a biztost tájékoztatta, hogy birtokvédelmi eljárását a rendőrség bevonásával lefolytatta, helyszíni szemlét is tartott, és a panaszos kérelmének helyt adva, eltiltotta az üzlet üzemeltetőjét a birtoksértő magatartásától. Figyelmeztetésben részesítette a nyitvatartási idő maradéktalan

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

betartása érdekében. Az üzemeltető építési engedély iránti kérelmet terjesztett elő, annak érdekében, hogy az üzlethelyiség bejárati részét áthelyezzék a panaszos kérelmének megfelelően.

A panaszos ezt követően jelezte, hogy a jegyző a határozatok végrehajtására vonatkozó kérelme ügyében ismételten nem járt el. Az országgyűlési biztos újabb megkeresésére a jegyző meghozta a végrehajtást elrendelő végzését, amiben a birtokvédelmet kérőt hívta fel, hogy amennyiben az italbolt üzemeltetője nem tesz eleget határozatban foglaltaknak, akkor arról – további intézkedés foganatosítása érdekében – azonnali hatállyal értesítse a rendőrséget. A hatóság jelezte, hogy a panaszolt megoldotta a szennyvíz elvezetését.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző eljárásában az időközben megváltozott és már nem a hatályos jogszabályhelyre alapította hatáskörét, a végrehajtásra vonatkozó döntését két hónapos késedelemmel hozta meg, továbbá a végrehajtást foganatosító szerv a birtokvédelmet kérőre áthárította az esetlegesen szükséges intézkedés igénylését.

A biztos kezdeményezte, hogy az eljáró hatóság határozatait a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően módosítsa, és felhívta a jegyző figyelmét az eljárási határidők jövőbeni maradéktalan betartására.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 1473/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a társasházban végzett rendszeres zajos tevékenység miatt kezdeményezett birtokvédelmi eljárást nem folytatja le.

A panaszos a fölöttük lakó tulajdonos lakásfelújítását, valamint azt sérelmezte, hogy a szomszéd rendszeresen különféle zajos, a lakók nyugalmát zavaró munkákat végez, bejelentéseire azonban nem történt érdemi intézkedés.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A biztos megállapította, hogy a panaszos birtokvédelmi eljárás megindítását kérte a jegyzőtől, aki a kérelmet azzal az indokolással utasította el, hogy a panaszolt tevékenység csendháborításnak és nem birtokháborításnak minősül.

Az országgyűlési biztos jelentésében utalt a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi határozatára, amely szerint, ha a társasházi lakás tulajdonosa a saját lakásában olyan felújítási munkákat végez, amellyel az alatta lakó tulajdo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nostársat a lakása zavartalan használatában korlátozza, a jogvita a szomszédjogi szabályok és a birtokvédelem szabályainak együttes alkalmazásával bírálható el.

A Polgári Törvénykönyv értelmében a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem. A Ptk. a „birtoklásban zavarás" fogalmát nem határozza meg, az minden olyan zavaró jelenségre kiterjeszthető, amely alkalmas arra, hogy a nyugalmas birtoklást veszélyeztesse. A birtokvédelem a zavarás tényéből indul ki, a körülmények vizsgálata során csak ennek megállapítására van szükség.

Amennyiben a zaj a birtokost birtoklásában, saját lakása rendeltetésszerű használatában zavarja, birtokvédelmet kérhet. Az átalakítás és a lakásban folytatott tevékenység miatt egyaránt helye van birtokvédelmi eljárásnak. A társasházakban előforduló, a mindennapi élet velejáró zajai nem minősülnek birtokháborításnak. A rendszeres és indokolatlan zajkeltések azonban semmi esetre sem tartoznak ebbe a körbe, azokat senki sem köteles tűrni. A panaszolt tevékenység lehet csendháborítás is, amennyiben viszont a panaszos kifejezetten birtokvédelmi eljárás megindítását kéri, azt kell lefolytatni.

A jegyző a kérelem elutasításával megfosztotta a panaszost a birtokvédelem lehetőségétől, amivel a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért az országgyűlési biztos felkérte, hogy gondoskodjon a birtokvédelmi eljárás lefolytatásáról.

A jegyző a kezdeményezésnek megfelelően járt el.

OBH 1567/2007.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének nem felel meg.

A panaszos sérelmezte, hogy annak ellenére kell hulladékszállítási díjat fizetnie, hogy a közszolgáltatást nem kívánja igénybe venni.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek a hulladékszállítást igénybe venni és az érte járó díjat megfizetni. A rendelet további vizsgálata feltárta, hogy szabályai nem mindenben felelnek meg a magasabb szintű jogszabályoknak, így szabályozása nem felel meg az arányosság követelményeinek. A helyi rendelet szerint a kötelezően igénybe veendő mennyiség háztartásonként minimum heti 120 liter, a jogszabály ezen nagyságú gyűjtő-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

edényre alapítja a hulladékszállítási díj mértékét, nem biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára az arányos díjfizetés lehetőségét.

Ezáltal figyelmen kívül hagyja a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, illetve a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet előírásait. A két jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy csak egy típusú gyűjtőedény igénybevételét teszi lehetővé, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében.

A biztos jelezte, hogy amennyiben a kötelezően igénybe veendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat.

Az országgyűlési biztos felkérte a Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a visszásság orvoslása érdekében törvényességi ellen-őrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet teljes mértékben megfelel-e a magasabb szintű jogszabályoknak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet megfelelő módosítását.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet.

OBH 1625/2007.

A jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a gyámhivatal az ügyfelek kérelmére nem hoz érdemi döntést.

A panaszosok 2006 novemberében levélben fordultak Túristvándi Önkormányzat képviselő-testületéhez segítséget kérve ahhoz, hogy a korábban általuk mint nevelőszülők által gondozott négy kiskorú gyermeket ismét saját háztartásukban nevelhessék. 2006 decemberében Túristvándi-Kömörő Községek körjegyzőjéhez intéztek beadványt, melyben azt kérték, hogy az önkormányzat állítsa vissza az eredeti állapotot a szomszédságukban lévő iskola udvarán. A panaszosok sérelmezték, hogy sem a képviselő-testület, sem a körjegyző nem válaszolt leveleikre.

A biztos megállapította, hogy a körjegyző mulasztott akkor, amikor a panaszosok 2006. novemberi – a képviselő-testületnek címzett – kérelmére hatáskör hiányában nem reagált. A válaszadás elmulasztásával a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggés-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ben visszásságot okozott. A vonatkozó jogszabály értelmében ugyanis a hatóság hatáskörének, illetve illetékességének hiányában a kérelmet – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul át kell tenni a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szervhez. Ha nincs helye áttételnek, vagy a kérelemből hiányoznak az áttételhez szükséges adatok és azok hivatalból sem állapíthatók meg, a hatóságnak a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül végzéssel el kell utasítania.

A biztos megállapította azt is, hogy a körjegyző a panaszosok 2007 januárjában benyújtott – eredeti állapot visszaállítására irányuló – kérelmére a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi döntést. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság az ügyintési határidőt egy alkalommal harminc nappal meghosszabbítsa, illetve eljárását felfüggessze, ha az érdemi döntés meghozatala olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, mely más szerv határkörébe tartozik. Az eljárás felfüggesztésének az időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe, erről az ügyfelet tájékoztatni kell.

A körjegyző a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy az ügyintézési határidőre vonatkozó eljárási szabályokat nem tartotta be.

A biztos a jövőbeni jogsértések elkerülése végett felkérte a körjegyzőt, hogy az ügyfelek kérelmeiről az ügyintézési határidőn belül minden esetben hozzon érdemi döntést, ezáltal is biztosítva a jogorvoslati jogot. Amennyiben a határidő hosszabbítása vagy az eljárás felfüggesztése indokolt, alkalmazza ezen jogintézményeket, és ezen intézkedéséről az ügyfelet tájékoztassa, ha pedig az ügyfél kérelme alapján hatásköre, illetékessége hiányát állapítja meg, az eljárási törvény vonatkozó rendelkezései alapján járjon el.

Az érintett a kezdeményezést tudomásul vette.

OBH 1651/2007.

Az építésügyi hatóság elhúzódó eljárásával, valamint a földhivatal eljárása során a termőföld más célú hasznosítására vonatkozó szabályok önálló, az építésügyre vonatkozó jogi normák figyelmen kívül hagyásával történő alkalmazásával, továbbá az ügyben eljáró szakhatóság állásfoglalása részletes indokolásának elmulasztásával az ügyben eljáró szervek eljárásai a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot idéztek elő.

Az ügy során három hatóság (az építésügyi hatóság, a földhivatal és a táj- és természetvédelmi hatóság) eljárásának vizsgálatára került sor.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A panaszos ingatlana 902 m², beépítésre nem szánt területen lévő, szántó művelési ágú, mezőgazdasági rendeltetésű földterület, amelyre gazdasági épületet kívánt építeni. Kérelemmel fordult a földhivatalhoz, amely az ingatlan végleges, más célú hasznosítását „gazdasági épület és udvar kialakítás" céljára engedélyezte. A földhivatal eljárásába szakhatóságként bevonta a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot, amely megadta szakhatósági hozzájárulását. Ezt követően a panaszos 2006 májusában elvi építési engedély iránti kérelemmel fordult az építésügyi hatóságához, amely azonban a kérelmet 2007 februárjában elutasította. Az ügyfél kérelméhez csatolt „más célú hasznosítást" engedélyező földhivatali határozatra utalva megállapította, hogy az eljárásában az nem vehető figyelembe. Az elutasítás további indokaként jelölte meg az eljárásába szakhatóságként bevont Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség szakhatósági véleményét, mely szerint a telek más célú hasznosításához táj- és természetvédelmi szempontból nem áll módjukban hozzájárulni.

Az építésügyi törvény értelmében az eljáró hatóságnak érdemi határozatát a kérelem előterjesztésétől számított 60 napon belül kell meghoznia, az ügyintézési határidőbe nem számít bele a szakhatóság eljárásának időtartama. Az építésügyi hatóság csak a 2007. február 15-i keltezéssel hozta meg az elutasító döntést, holott a szakhatóság állásfoglalása már 2006 októberében a rendelkezésére állt.

A panaszos a tulajdonában lévő külterületi szántó ingatlanára, bár rendelkezett az illetékes földhivatal más célú hasznosításához szükséges engedélyével, amely alapján azt gazdasági épület és udvar céljára hasznosíthatja, továbbá a földvédelmi járulékot is megfizette, a hatályos építésügyi szabályok alapján mégsem kaphatott építési engedélyt, mivel a kérdéses ingatlan az engedély kiadásához szükséges teleknagyságot nem éri el.

A földhivatali és építésügyi hatóságok eljárásáról az irányítást gyakorló minisztériumok is kialakították álláspontjukat. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) szakállamtitkára szerint a művelésből való kivonás jelenlegi földhivatali gyakorlata kérdéses, mert más célú, jelen esetben építési lehetőséget sugall, ugyanakkor nem vonja maga után a területek beépítési felhatalmazását, erről ugyanis a fölhivatal nem hivatott dönteni.

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) szakállamtitkára szerint az építésügyi hatóság magatartása a hatályos jogszabályi rendelkezésekbe ütközik, hiszen egy hatóság nem vonhatja kétségbe más hatóság jogszerű döntését. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal jelen tárgyban már korábban is jelezte aggályait az FVM-nek. A minisztérium-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nak a közigazgatási hivatalnak adott válasza értelmében azonban az eljárást meghatározó jelenlegi jogszabályok megfelelően illeszkednek, ezért a vonatkozó rendelkezések további összehangolására nincsen szükség.

Az ügyben a táj- és természetvédelemi hatóság járt el szakhatóságként. Jogszabály elrendelheti a határozat meghozatala előtt a szakhatóság állásfoglalásának beszerzését, amelyhez az engedélyező hatóság kötve van. Az ügyben mind a földhivatali eljárás, mind az elvi építési engedélyezési eljárás során kötelező a szakhatóság (nemzeti park igazgatóság, majd később a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség) bevonása.

Míg a szakhatóság 2004. évi állásfoglalásában táj- és természetvédelmi szempontból nem emelt kifogást az ingatlan más célú hasznosítása ellen, a földhivatali eljárásban addig ugyanarra az ingatlanra vonatkozóan, de már az elvi építési engedélyezési eljárás során 2006-ban hozzájárulását táj- és természetvédelmi szempontokra hivatkozással megtagadta. A szakhatósági állásfoglalás jogszerűségével kapcsolatban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) megállapította, hogy ugyan az tartalmaz indokolást, de hiányos, ennél fogva indokolásából nem állapítható meg annak megalapozottsága.

A biztos kezdeményezte a Miniszterelnöki Hivatalt (MEH) vezető miniszternél, hogy az ÖTM és az FVM álláspontját a szükséges jogszabály módosítás érdekében hangolja össze, továbbá ügyészi intézkedést kezdeményezett, és felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja meg az építésügyi hatóság eljárása elhúzódásának okait, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A MEH felhívta a minisztereket álláspontjuk összehangolására, amely kialakítása folyamatban van. Az ügyészség az óvás benyújtását mellőzte, tekintettel arra, hogy az OKTVF az eljárt szakhatóság figyelmét felhívta a jövőbeni helyes jogalkalmazásra. A közigazgatási hivatal megállapította, hogy az elhúzódó eljárás oka a személyi feltételek biztosításának hiánya, ezért felhívta az önkormányzat képviselő-testületének figyelmét, hogy biztosítsa az építésügyi hatóság feladatellátáshoz szükséges körülményeket.

OBH 1665/2007.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a hatósági intézkedést kérve a hozzá forduló panaszos kérelméről, illetve a helyszíni szemléről nem vesz fel jegyzőkönyvet, valamint a birtokvédelmi eljárást nem határozattal zárja.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a jászkarajenői jegyző a szomszédos ingatlan tulajdonosa ellen többször is kezdeményezett birtokvédelmi ügyében nem foganatosított érdemi intézkedést, és az esetleges intézkedéseiről sem adott számára megfelelő tájékoztatást. Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított és megkereste a jegyzőt.

A panaszos ingatlana melletti legelő tulajdonosa 2005 nyarán villanypásztorral kerítette el a saját földjét, de ezzel korlátozta a panaszost ingatlanának megközelítésében. A panaszos szóban többször kérte a jegyző segítségét, aki panaszát nem foglalta jegyzőkönyvbe, mert – állítása szerint – bízott abban, hogy közreműködésével egy helyszíni szemle megtartása során, amelyen a felek is részt vettek, sikerül a nézeteltérést rendezni, és a felek között született szóbeli megegyezés a probléma megoldását eredményezheti. A szemléről jegyzőkönyv vagy feljegyzés nem készült, az eljárás lezárásaként egyezség, illetve határozat nem született.

A szomszéd a villanypásztort az év végén eltávolította, de a következő év nyarán ismét kihelyezte. Ekkor a panaszos újra a jegyző segítségét kérte, ám ekkor már semmiféle intézkedés nem történt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a jegyzőkönyvek felvételének, illetve a határozat meghozatalának elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a jegyzőt, hogy haladéktalanul intézkedjen és – a tényállás tisztázását követően – hozzon érdemi döntést.

A jegyző közölte, hogy a jelentés megállapításaival egyetértve, az eljárási szabályoknak megfelelően intézkedéseket foganatosít.

OBH 1685/2007.

A speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezésének megoldatlansága súlyosan sérti a gyermekek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát. A sivár, minden egyéniesítést nélkülöző környezet sérti a lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. Veszélyezteti a véleménynyilvánításhoz, továbbá panaszhoz való jogot, továbbá sérti a gondozottak jogbiztonsághoz fűződő jogát, ha a lakásotthonban a házirend nincs minden érintett számára hozzáférhető helyen kifüggesztve. A gyermekek családhoz való alkotmányos joga sérül, ha a lakásotthon házirendje a gyermek és a szülő időszakos kapcsolattartásának idejét maximálja. A lehető legmagasabb szintű

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

testi, lelki egészséghez fűződő joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha a lakásotthonban élő gondozottak étkezésére és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem elegendő az ott élők megfelelő ellátásához. Ugyanezen visszásság közvetlen veszélyét keletkezteti, ha az élelmiszereket egy légtérben tárolják a használaton kívüli ruházattal. Sérti a művelődéshez való jogot, továbbá a gondozottak, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos joga sérelme közvetlen veszélyét idézi elő, ha a nevelők nem gondoskodnak a gyermekvédelmi szakellátásban élők szabadidejének hasznos eltöltéséről.

Az országgyűlési biztos 2006 márciusában állampolgári panasz alapján helyszíni vizsgálatot indított a Fejér Megyei Lakásotthon-hálózathoz tartozó mezőfalvai lakásotthonban. Ezen vizsgálattól függetlenül a szociális és gyámhivatal is végzett ellenőrzést a lakásotthonban, amelynek eredményét vizsgálata összegzésekor a biztos is felhasználta. A vizsgálat több visszásságot okozó hiányosságot tárt fel. Tekintettel azonban arra, hogy azok orvoslására a fenntartó és a lakásotthon-hálózat igazgatója a szükséges intézkedéseket saját hatáskörükben megtették, a biztos intézkedést nem tett.

A biztos 2007 márciusában a lakásotthonban hivatalból – a szociális és gyámhivatal szakreferensének bevonásával – utóvizsgálatot folytatott.

A vizsgálat idején a lakásotthonban tíz 13-17 év közötti gyermek élt, közülük kettőnek speciális ellátásra lett volna szüksége, amire a lakásotthon körülményei, az ott dolgozók képzettsége nem alkalmas. A vizsgálat megállapította, hogy Fejér megyében a speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezése megoldatlan, mert nincs ilyen intézmény, ami súlyosan sérti a gyermekek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát.

Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a 2006. május 8-án kibocsátott jelentésben rögzített hiányosságok kiküszöbölése érdekében a fenntartó csak a legszükségesebb intézkedéseket tette meg, a ház általános állapota továbbra is lelakott. A sivár, minden egyéniesítést nélkülöző környezet sérti a lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. A lakásotthonban dolgozók létszáma és képesítése megfelel a szakmai rendeletben foglaltaknak. A gyermekekhez hetente jár pszichológus, fejlesztő pedagógus. A gondozottak gyámja a lakásotthon-hálózat szakmai egységének vezetője, kapcsolatuk rendszeres. A gyermekjogi képviselő neve, elérhetősége ismert, a gyermekeket havi rendszerességgel látogatja.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az otthonban nincs minden érintett számára hozzáférhető helyen kifüggesztve a házirend, amivel veszélybe kerül a véleménynyilvánításhoz, a panaszhoz való jog, továbbá sérül a gondozottak jogbiztonsághoz fűződő joga. A házirend szerint a gyermek és a szülő időszakos kapcsolattartásának ideje legfeljebb három hét. A biztos kifejtette, hogy a korlátozás sérti a gyermekek családhoz való alkotmányos jogát.

A korábbi vizsgálat során feltárt – a gondozottaknak járó zsebpénz kifizetésével és nyilvántartása módjával összefüggésben – alkotmányos joggal összefüggő visszásságot megszüntették. Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a lakásotthonban élő gondozottak étkezésére és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem elegendő az ott élők megfelelő ellátásához, ami a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz. Ugyanilyen visszásság veszélyét kelti, hogy az élelmiszereket egy légtérben tárolták a használaton kívüli ruházattal.

A lakásotthonban – többek között – anyagi erőforrás hiányában kevés szervezett programot kínáltak a gyermekek szabadidejének hasznos eltöltésére. A biztos álláspontja szerint a szervezett szabadidős programokra a lakásotthon szűkös anyagi helyzetében is szükség van. Ezek elmaradása sérti a művelődéshez való jogot, továbbá a gondozottak, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő. A biztos a lakásotthon vezetőjét felhívta, hogy gondoskodjon a házirend kifüggesztéséről, a lakószobák otthonosabbá tételéről és az élelmiszerek megfelelő tárolásáról.

A Lakásotthon Hálózat igazgatóját felkérte, hogy a házirend a gyermekek tartós szabadságára vonatkozó részét dolgozza át. A vezetők a kezdeményezést elfogadták.

A biztos Fejér Megyei Közgyűlés elnökét felkérte, hogy gondoskodjon a lakásotthon-hálózathoz tartozó intézmények épületeinek fenntartásához, illetve a gondozott gyermekek teljes körű ellátásához szükséges pénzösszeg olyan biztosításáról, hogy abból a gyermekek ellátása a jogszabályban előírtaknak megfeleljen. Tájékoztassa a biztost arról, hogy a megyében miként kívánják megoldani a speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezését, továbbá hogy a jelen vizsgálatban érintett lakásotthon felújítását mikorra tervezik.

A közgyűlés elnöke jelezte, hogy a lakásotthon felújítása 2007 szeptemberére elkészül, a gyermekvédelmi szakellátó rendszer átalakítása során a fenntartó tervezi speciális gyermekotthon létrehozását. Tekintettel arra, hogy költségvetési törvény a gyermekvédelmi szakellátó rendszer állami normatív hozzájárulását csökkentette, a fenntartó a gyermekek teljes körű

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ellátására fordítható összeget nem tudja növelni, emiatt a közgyűlés az Alkotmánybírósághoz fordult.

A biztos a választ elfogadta.

OBH 1772/2007.

A fogyasztó az igénybe vett szennyvízszolgáltatásért nem fizetett, a szolgáltató díjhátralék behajtására tett ivóvíz-ellátást korlátozó intézkedése azonban a jogállamiság sérelmével összefüggő visszásságot idéz elő.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a közműszolgáltató a szennyvízdíj hátralékára vonatkozó fizetési kötelezettségét az ivóvíz korlátozásával kényszeríttette ki.

A szolgáltató ellenőrzése során megállapította, hogy a panaszos a csatornahálózatot használja, azonban a szolgáltató nyilvántartásában nem szerepel és a használatért díjat sem fizet. A Zrt. ezt követően felszólította a fogyasztót, hogy visszamenőleg fizesse meg a késedelmi kamattal növelt szennyvízdíjat. A panaszos kifogásában a számlázás jogtalanságára hivatkozott, ezt követően a szolgáltató a késedelmi kamat követelésétől eltekintett. A panaszos ennek ellenére továbbra is vitatta a számla kiállításának jogosságát a szolgáltatónál, amely válaszában kifejtette, hogy nincs módjában az igénybe vett szolgáltatásért járó díjtól eltekintetni, ugyanakkor felajánlotta a részletfizetés lehetőségét, amellyel a fogyasztó nem élt, és továbbra sem tett eleget fizetési kötelezettségének.

A díjhátralék behajtása érdekében a szolgáltató 2007 februárjában fizetési felszólítást bocsátott ki, egyben felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy amennyiben fennálló tartozását nem rendezi, korlátozni fogja az ivóvíz-szolgáltatást, továbbá annak költségeit (45.000 Ft + áfa) is a fogyasztóra terheli, amennyiben a korlátozás technikai előkészítésekor az ingatlanon elhelyezkedő vízmérőaknához nem fér hozzá, és ezért a szükséges munkálatok elvégzése a közút felbontásával járna. A Zrt. a vízszolgáltatás korlátozását a panaszos ingatlanán kívül 2007 februárjában végezte el.

A panaszos ezt követően a fogyasztóvédelmi felügyelőséghez fordult, a felügyelőség azonban kérelmét elutasította, és megállapították, hogy a vízmű követelése megalapozott.

A Ptk és a vízgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok alapján megállapításra került, hogy a közmű egy a szerződésben meghatározott szolgáltatás teljesítésére vállalkozik, amelyért a fogyasztó köteles díjat fizetni. A fogyasztó által a szerződésben meghatározott díj meg nem fizetése esetén a szolgáltató a szerződésben meghatározott szolgáltatásának (jogszabály által lehetővé tett) korlátozásával élhet. Jelen esetben bár a szolgáltató a fogyasztók számá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ra két különböző szolgáltatást is (ivóvíz- és szennyvízszolgáltatást) biztosít(hat), mindkét szolgáltatást az annak tárgyát képező szerződés alapján végzi. A szolgáltatót azonban önmagában az a tény, miszerint ugyanazon fogyasztó részére különböző tárgyú szerződéses jogviszonyokból eredő, eltérő szolgáltatásokat biztosít, nem hatalmazza fel arra, hogy az egyik szolgáltatásából (szennyvíz) eredő díjhátralék behajtása érdekében az általa ugyancsak biztosított másik szolgáltatás (ívóvíz) folyamatosságát korlátozza. A szolgáltató és a fogyasztó között a szennyvízelvezetéssel kapcsolatban keletkezett vita végső soron a bírósági útra tartozik.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szakállamtitkárának véleménye a fenti álláspontot támasztotta alá.

A biztos kezdeményezte, hogy a Zalavíz Zrt. vizsgálja felül eddigi álláspontját, és térítse vissza szabálytalan intézkedésével a panaszosra áthárított költségeket és annak kamatait.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 1862/2007.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az ügyben eljáró szervek az elhúzódó, pontatlan, illetve hibás eljárása.

A külföldön élő panaszos a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz (a továbbiakban: Igazgatóság) 2004. március 31-én benyújtott nyugdíjigénye elbírálásának elhúzódását, pontatlan ügyintézését sérelmezte. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog sérelmének lehetősége, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el, egyidejűleg megkereste az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) Főigazgatóját.

Mivel a panaszos Németországban és Ausztriában is szerzett szolgálati időt, igénybejelentésével kapcsolatban az Igazgatóságnak meg kellett keresni a külföldi biztosítókat, ezért felfüggesztő határozatot hozott. A német fél válaszából – tekintettel arra, hogy a panaszos utolsó jogviszonya Németországban volt – nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyben a német szerv az illetékes.

2004. októbertől 2005. június végéig az Igazgatóságnak a panaszos nyugdíjigénye elbírálásához szükséges és hiányzó magyarországi kereseti adatok beszerzésére tett számos kísérlete – melynek érdekében a panaszossal is több levélváltás történt – nem vezetett eredményre. Ennek, az adathiányon túl – a kiegészítő vizsgálat tanúsága szerint – az volt az oka, hogy az Igazgatóság a volt munkáltatók megkereséseit téves címre postázta.

A panaszos ügyeinek elhúzódása miatt az ONYF Főigazgatójától kért

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

segítséget. A vizsgálat során a Főigazgató megállapította, hogy indokolatlanul hosszú volt az egyes intézkedések között eltelt idő, amely az elbírálás elhúzódásához vezetett. Ezen túlmenően az elsőfokú határozatban a nyugdíj mértéke téves, továbbá a határozat indokolása is hiányos volt. Az Igazgatóság – a Főigazgató utasítására – öregségi magyar nyugdíjrészt állapított meg. A határozat indokolása tartalmazza az Erste Bankhoz történő utalást, azonban a magyar szolgálati idő befejező időpontja újra tévesen került rögzítésre. A panaszos a fenti határozat elleni fellebbezésében vitatta az átlagszámítási időszakot. A fellebbezést az Igazgatóság vezetője határozatával elutasította. A határozat ellen fellebbezés nem érkezett, így az jogerőre emelkedett.

A panaszos újabb levelére az Igazgatóság ismét felülvizsgálta a német és osztrák szolgálati idő tartamát, és módosította a korábbi határozatot. A panaszos ismételt fellebbezésére az Igazgatóság másodfokú határozatot hozott. A kiegészítő vizsgálat, a panaszos átlagkeresettel kapcsolatban, a fenti határozatot követően is fenntartott észrevételeinek megalapozottságát igazolta. A Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság ismét másodfokú eljárást folytatott le, melynek során az elsőfokú határozatot megsemmisítette, és rendelkezett a panaszost megillető kamat kiutalásáról. A határozat indokolása tartalmazta a módosítás indokolását, valamint a jogorvoslat lehetőségét. A határozattal egy időben az Igazgatóság levélben is tájékoztatta a panaszost, elnézést kérve az ügyében tett téves intézkedések miatti kellemetlenségekért és az elhúzódó eljárás miatt.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Főigazgatója kiegészítő jelentésében arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy felhívta a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben ilyen és ehhez hasonló hibák ne forduljanak elő.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ügyben eljáró szervek elhúzódó, pontatlan, illetve hibás eljárása a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel azonban arra, hogy az adott ügy rendezése a vizsgálat alatt megtörtént, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Főigazgatójának a jövőbeni alkotmányos visszásságok elkerülése érdekében megtett intézkedését a biztos megfelelőnek tartotta, így ajánlást nem tett.

OBH 1960/2007.

A helyi önkormányzáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha a képviselő-testületi ülés nem a meghívóban szereplő

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

időpontban, hanem 4 és fél órával később, meglehetősen késői időpontban került megtartásra.

Két magánszemély azt panaszolta, hogy Tordas Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2007. február 26-i ülését 18 órára hívták össze, de tekintettel arra, hogy az még 19 óra 30 perckor is határozatképtelen volt, csak több órás késéssel, 22 óra 30 perc körül kezdődött el. A helyettes jegyző tájékoztatása szerint a polgármester az ülést nem nyitotta meg, de határozatképtelenség miatt nem is zárta be. A képviselő-testületi ülés 22 óra 30 perc körül kezdődött, ugyanis csak akkor érkezett meg a határozatképesség eléréséhez szükséges tagja. A polgármester ekkor nyitotta meg az ülést. A helyettes jegyző a képviselő-testület ülésének megtartását a halaszthatatlan napirendi pontok megtárgyalásával és az azokban szükséges döntések meghozatalával (határidejük február 28. volt) indokolta.

A közigazgatási hivatal vezetője utólagos törvényességi ellenőrzés keretében tapasztaltak alapján – többek között a képviselő-testület ülésének kezdési időpontja, a pályázó védőnők nem testületi ülés keretében való meghallgatása, valamint a jegyzőkönyv határidőn túli felterjesztése – törvényességi felhívással fordult a képviselő-testülethez, minderről a panaszosokat is tájékoztatta.

Nincs olyan szabály, amely lehetővé tenné a képviselő-testületi ülés meghívóban megjelölttől eltérő időpontban való megtartását. Mindebből az következik, hogy az ülést a meghívóban szereplő időpontban kell megtartani. Ennek értelmében a képviselő-testületi ülést is 18 órai kezdettel – nem pedig éjjel – kellett volna megtartani. Igaz ugyan, hogy sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), sem Tordas Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 7/2003. (IV. 23.) számú rendelete (SzMSz) nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy mennyi várakozási idő elteltével kell kimondani, hogy az ülés – határozatképtelenség miatt – nem tartható meg, de ebből nem következik, hogy a meghívóban szereplőtől eltérő időpontban megtartható. A polgármester akkor járt volna el helyesen, ha megnyitotta volna az ülést, egyben – függetlenül attól, hogy emiatt a testület nem tudja döntését határidőre meghozni – kimondta volna, hogy határozatképesség hiánya miatt azt nem tartják meg. Ezt követően a polgármester az Ötv. 12. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve új időpontra összehívhatta volna a képviselőtestület rendes vagy rendkívüli ülését.

Az ombudsman rámutatott arra, hogy a rendelkezései értelmében a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választóinak az érdekeit, a települési képviselő pedig köteles részt venni a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

képviselő-testület munkájában. A panasszal érintett helyzet tehát nem alakulhatott volna ki, ha a települési képviselők eleget tettek volna törvényi kötelezettségüknek. Mindez a helyi önkormányzáshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos 2007 májusában felhívta a Képviselő-testületet, hogy a visszásság megelőzése érdekében a jövőben pontosan, a meghívóban, munkarendben stb. megjelölt időpontban tartsa meg üléseit. A polgármestert felkérte, hogy amennyiben azt tapasztalja, hogy a meghívóban, munkarendben stb. megjelölt időpontban a képviselő-testület határozatképtelen, az ülést nyissa meg, állapítsa meg a határozatképesség hiányát, majd az ülést rekessze be, ezt követően pedig hívja össze a képviselőtestület rendes vagy rendkívüli ülését.

Az országgyűlési biztos felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy hívja fel valamennyi helyi önkormányzat figyelmét a feltárt problémára.

A címzettek teljesítették az országgyűlési biztos kezdeményezéseit.

OBH 2047/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott arányosság követelményének nem felel meg. A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha a magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen a díjtétel az áfa összegét is tartalmazza, valamint ha a kötelező előírás ellenére nem nevezi meg a közszolgáltatót.

Az üdülőtulajdonos panaszos sérelmesnek tartotta, hogy a helyi rendelet alapján az állandó lakosok és az üdülőingatlan tulajdonosok ugyanakkora összegű díjat kötelesek fizetni.

Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és az ügyben megkereste a jegyzőt.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell megállapítani, mely követelményt a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet is rögzíti. A Hgt. szerint az általános arányossági követelményeken túl az üdülőtulajdonosok által fizetendő közszolgáltatási díjat a település jellegére tekintettel, az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan kell megállapítani.

A biztos megállapította, hogy a konkrét esetben a helyi rendelet alapján

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az állandóan és az idényjelleggel lakott ingatlanra megállapított díjak között nincs különbség, a rendelet szerint az üdülőtulajdonosok is egész évben kötelesek a települési szilárd hulladék elszállításáért díjat fizetni.

A két fenti jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy 110 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít, valamint a közszolgáltatás díját ingatlanonként azonos összegben, egy mértékű edényzetre számítva határozza meg, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében, nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.

A vizsgálat megállapításaiban kitért arra is, hogy a rendeletben meghatározott bruttó díjtétel visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével összefüggésben, mivel a kormányrendelet kötelező előírása ellenére tartalmazza az általános forgalmi adót is, valamint a Hgt. kötelező előírása ellenére a közszolgáltatót nem nevezi meg.

Az országgyűlési biztos felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a helyi rendelet előírásai teljes mértékben megfelelnek-e a Hgt. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet szabályainak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet módosítását.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal egyetértve kezdeményezte a rendelet módosítását. A képviselő-testület a kezdeményeznek megfelelően módosította a rendeletet.

OBH 2135/2007.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való jog elvével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a feljelentést elutasító határozat elleni panaszt a törvényben meghatározott nyolc napos határidőn túl, mintegy tíz hónap elteltével továbbítja az elbírálásra jogosult szervhez.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az Érdi Rendőrkapitányság nyomozást megszüntető határozata ellen 2006. december 18. napján benyújtott jogorvoslati kérelmét nem terjesztették fel az elbírálására jogosult Budaörsi Városi Ügyészségnek.

A biztos a Budaörsi Városi Ügyészség vezetőjétől tájékoztatást, az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjétől pedig a panaszban foglaltak kivizsgálását kérte.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint a panaszos feljelentését 2006. november 30-án a Be. 174. § (1) bekezdés d) pontja alapján, elévülés miatt elutasították. Az ügy előadója a panaszos 2006. december 18-án benyújtott, feljelentést elutasító határozat elleni jogorvoslati kérelmét intézkedés nélkül 2007. január 9-én irattárba helyezte. A rendőrkapitány a mulasztást elkövető előadóval szemben fegyelmi eljárást rendelt el szakszerűtlen, hanyag munkavégzés fegyelemsértés megalapozott gyanúja miatt. Az ügyész-ség vezetőjének tájékoztatása szerint az Érdi Rendőrkapitányság mulasztása folytán a panasz 2007 szeptemberében jelentős késéssel küldték meg részükre. Az ügyben jogerős határozat a panaszban foglaltak kivizsgálását követően 2007. szeptember 20-án született.

A biztos megállapította, hogy a panaszos által benyújtott jogorvoslat idején hatályos Be. 195. §-ban foglaltak alapján az Érdi Rendőrkapitányságnak haladéktalanul, nem pedig a 2007 szeptemberében történt ombudsmani megkeresést követően, majd tíz hónapnyi késéssel kellett volna továbbítani a panaszos által előterjesztett jogorvoslati kérelmet. A rendőrség intézkedési kötelezettségének elmulasztásával a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljárás elvével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felkérte a Pest Megyei Rendőrkaptányság vezetőjét, hogy a feltárt visszáság jövőbeni elkerülése érdekében hívja fel az alap- és fellebbezési ügyben eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására és annak – sokszor garanciális – jelentőségére. A rendőrkapitány az ajánlásban foglaltakat elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket.

OBH 2145/2007.

A gyermekek kiemelt védelemhez és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoz a gyermekvédelmi szakellátás, ha csak részben oldja meg a speciális ellátást igénylők elhelyezését, ha a gyermekotthon tárgyi feltételei csak részben felelnek meg a szakmai előírásoknak, ha a fenntartó évekig elmulasztja a gyermekvédelmi törvényben előírt ellenőrzési kötelezettségét. Ugyancsak visszásságot okoz, ha a speciális ellátást igénylő gyermekekkel foglalkozó pszichológust a szakmai rendeletben meghatározottaktól eltérően foglalkoztatja a munkáltató.

Az országgyűlési biztos a gyermekek alkotmányos jogai sérelmének gyanúját felvető beadvány alapján 2005 augusztusában vizsgálatot indított.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az OBH 4387/2005. számú, 2006. április 12-én kelt jelentésében megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében több ajánlást és kezdeményezést fogalmazott meg. Ezek érvényesülésének ellenőrzésére 2007 áprilisában hivatalból helyszíni utóvizsgálatot rendelt el és a következőket állapította meg.

Az intézmény 2007. január 1-jétől a Somogy megyei gyermekvédelmi központ gyermekotthonaként működik. A gyermekotthon engedélyezett férőhelyszáma negyven fő. A helyszíni vizsgálat idején két 12 fős normál szükségletű – egy lány és egy vegyes – csoport, továbbá két nyolc fős disszociális tüneteket mutató fiú csoport működött. A speciális szükségletű csoportokat az épület külön részében helyezték el. Az utóvizsgálat alapján a biztos megállapította, hogy az otthon – gyermekvédelmi központba történő integrációjával – szakmai munkájának színvonala emelkedett, a korábbi ombudsmani vizsgálat során tett több ajánlás és kezdeményezés megvalósult. A speciális ellátás személyi és tárgyi feltételei azonban továbbra is csak részben teljesülnek. A speciális csoportokban elhelyezett gyermekek egészségügyi ellátásához, személyiségük korrekciójához szükséges terápia az intézményben csak kismértékben valósul meg. A pszichológust a szakmai rendeletben meghatározottaktól eltérően foglalkoztatja a munkáltató, ami visszásságot okoz a gyermekek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. A normál szükségletű gyermekcsoportok szabadidejét igyekeznek szervezett programokkal kitölteni. A speciális szükségletű fiúk esetében azonban a szabadidő többnyire még kihasználatlan, így több lehetőség adódik a csavargásra, bűnelkövetésre.

A vizsgálat feltárta, hogy a fenntartó megyei önkormányzat a speciális ellátást csak részben biztosítja, nem megoldott a súlyos pszichés zavarokkal és a pszichoaktív szerekkel küzdő fiúk, valamint a speciális ellátást igénylő lányok elhelyezése. A biztos megállapította, hogy mindez a gyermekek kiemelt védelemhez és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az ombudsman 2006-os vizsgálatában megállapított fenntartói mulasztások egy részét – az ellenőrzési kötelezettségének elmulasztását – a fenntartó az utóvizsgálatig sem rendezte, és ez a mulasztás a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott. Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a gyermekotthonban a ruhanyilvántartáson a gondozottak aláírásukkal nem igazolják a ruházat átvételét, az iratanyagok vezetése-rendszerezése hiányos, a házirend és a gyermekjogi képviselő elérhetősége nincs mindenki számára jól látható helyen kifüggesztve. A hiányosságok orvoslását a biztos a gyermekvédelmi központ

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

igazgatójánál kezdeményezte. A kezdeményezésnek az igazgató eleget tett.

A biztos a megyei közgyűlés elnökét arra kérte, hogy a jelentést terjeszsze a közgyűlés elé, a személyi és tárgyi feltételek biztosítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, vizsgáltassa meg annak a lehetőségét, hogy a megyében élő, speciális ellátást igénylő gyermekek számára miként elérhető a személyiségi állapotuknak megfelelő ellátás. Ismételten felhívta a fenntartó figyelmét ellenőrzési kötelezettségének teljesítésére. A megszólított a kezdeményezéssel egyetértett.

OBH 2284/2007.

A távközlési szolgáltatót csak a bíróság kötelezheti a lakás közelében lévő nyilvános állomás áthelyezésére.

A panaszos előadta, hogy a lakásuk ablaka alá helyezett nyilvános telefonkészülékek gyakran meghibásodnak. A telefonálni szándékozók az érme elnyelése miatt ütlegelik a berendezést, megrongálják a fülke ablakát. A kialakult állapot miatt nyugalmuk nem biztosított. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás körébe tartozik ezer lakosonként egy darab nyilvános telefonállomás működtetése. Az állomások kialakításával és működésével kapcsolatos követelményeket jogszabály határozza meg. Nyilvános állomásokat a nagyobb forgalmú helyeken célszerű elhelyezni, másrészt viszont törekedni kell az egyenletes elosztásra, vagyis arra, hogy ne legyenek a településnek olyan részei, ahonnan aránytalanul távol esik a legközelebbi készülék. Tömör beépítésű területeken a nyilvános állomások óhatatlanul közelebb kerülnek a házakhoz, lakásokhoz. Nyilvánvaló az is, hogy a központi helyekre telepített készülékek a nagyobb forgalom miatt nagyobb bevételt hoznak a társaságnak.

Amennyiben a lakás közvetlen közelében helyezik el a nyilvános állomást, a normál telefonbeszélgetés is zavaró lehet, különösen este és éjjel a pihenés, alvás időszakában. A panaszos azon felvetése, miszerint a telefonálók csapkodják a készüléket, rongálják a fülke ablakait, sajnos életszerű, azok fokozott zavaró hatása nem vitatható.

A szolgáltatónak a lakosságszám alapján megfelelő számú nyilvános állomást kell működtetni. A hírközlési hatóság törvényben előírt kötelezettsége, hogy az egyetemes szolgáltatókat a tevékenység ellátása, az egyetemes szolgáltatási szerződések teljesítése vonatkozásában folyamatosan ellenőrizze. A társaság a jelentős bevételt hozó nyilvános állomások áthelyezésében nem érdekelt.

A szolgáltató eljárásával kapcsolatban a biztos alkotmányos joggal ösz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szefüggő visszásságot nem állapított meg, de kifejtette, hogy a szolgáltatót a bíróság kötelezheti a készülékek áthelyezésére.

OBH 2338/2007.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének.

A panaszos sérelmezte, hogy el nem végzett szolgáltatásért is hulladékszállítási díjat kell fizetnie, a közszolgáltatásért akkor is díjat kell fizetnie, ha az ingatlanon nem tartózkodik.

A biztos a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek a hulladékszállítást igénybe venni, és az érte járó díjat megfizetni.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) írja elő, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek az ingatlanukon keletkező települési szilárd hulladékot gyűjteni és az arra feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet kimondja, hogy „nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja.”

A rendelet további vizsgálata feltárta, hogy szabályai nem mindenben felelnek meg a magasabb szintű jogszabályoknak, így szabályozása nem felel meg az arányosság követelményének. A helyi rendelet szerint a kötelezően igénybe veendő mennyiség háztartásonként minimum heti 120 liter, a jogszabály ezen nagyságú gyűjtőedényre alapítja a hulladékszállítási díj mértékét, nem biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára az arányos díjfizetés lehetőségét. Ezáltal szabályozásában figyelmen kívül hagyja a Hgt., illetve a kormányrendelet előírásait. A két jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy csak egy típusú gyűjtőedény igénybevételét teszi lehetővé, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében.

Az Alkotmánybíróság hulladékgazdálkodást érintő határozatai ugyancsak rögzítik, hogy az elszállított hulladék mennyiségének és az azért megállapí-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tott díjnak arányosnak kell lennie. A biztos jelezte, hogy amennyiben a kötelezően igénybe veendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez pedig a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Azt is észlelte, hogy a helyi rendelet az üresen álló ingatlanokra nem tartalmaz rendelkezéseket. Hangsúlyozta, hogy ez a Hgt. azon hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést.

Utalt arra, hogy az OBH 4289/2006. számon készült jelentésében javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. Tekintettel arra, hogy a korábbi jelentésben megfogalmazott javaslatok nem teljesültek, az abban foglaltakat fenntartva, jelentését megküldte a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek. Felkérte az érintett közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a visszásság orvoslása érdekében törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet teljes mértékben megfelel-e a Hgt. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet szabályainak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet megfelelő módosítását.

OBH 2368/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az a tény, hogy a közigazgatási hivatal a képviselőtestületi-ülések jegyzőkönyvét a törvényben megállapított határidő után kapja meg, mert ez érdemben akadályozza a közigazgatási hivatalt a törvényben meghatározott, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladatának ellátásában.

Egy magánszemély a veresegyházi önkormányzat képviselő-testületének eljárását sérelmezte, mert álláspontja szerint a képviselő-testület tervezete az állam és egyház elválasztásának elvét sértené, ha a református egyház által alapított, református szellemiségű és vezetésű iskola fenntartója a kistérségi társulás lenne.

Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság az állam és egyház elválasztásának elvét kifejezetten az állami és egyházi iskolákra vonatkozó értelmező gyakorlatának ismertetése után a következőkre mutatott rá. A kérdéssel foglalkozó első képviselő-testületi ülésen elhangzottakat összevetve az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett gyakorlatával, megállapítható, hogy a „kistérségi alapítású és fenntartású egyházi iskola” nem felelt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

volna meg az önkormányzati (állami) iskolával szemben megfogalmazott „semlegesség” követelményével. Ki kell emelni, hogy a képviselő-testületi ülésen elhangzott „modell” valóban alkalmas lehetett volna, hogy az Alkotmány 60. § (3) bekezdésben megfogalmazott, állam és egyház szétválasztásának összefüggő visszásságot okozzon. Figyelemmel arra, hogy végül nem ilyen konstrukcióban kezdődött az iskolaberuházás, alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel, e körben tehát az ombudsman intézkedést nem tett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett iskolát a Református Egyházközség alapította, fenntartóként közoktatási megállapodást kötött a helyi önkormányzattal. Az önkormányzat pedig jelentős összeggel támogatja az iskolaberuházást. A közoktatásról szóló törvény szerint ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn, a nevelési-oktatási intézmény vallási tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, valamint a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás keretei között – részt vehet a Kt.-ben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. Ha a közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, ez esetben a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladat ellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetve világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat. Az ombudsman megállapította, hogy Veresegyházon a panasszal érintett iskolán kívül működik önkormányzati fenntartású iskola is, vizsgálata során pedig nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az ezt választó a szülőkre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher hárulna. E körben tehát alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt az országgyűlési biztos nem tapasztalt.

A vizsgálat során a közigazgatási hivatal vezetője „sajnálatos problémaként” jellemezte, hogy a közigazgatási hivatal többnyire az Ötv.-ben előírt 15 napos határidőn túl kapja meg az önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyveket. Ez a helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményén túl más alkotmányos jogokkal is összefüggő visszásságot okozzon, mivel a közigazgatási hivatalt érdemben akadályozza az Ötv.-ben meghatározott, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladatának ellátásában.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel tartassa be az illetékességi területén működő helyi önkormányzatokkal a jegyzőkönyv megküldésére nyitva álló határidőt.

OBH 2492/2007.

A jogbiztonság követelményével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (Gjt.) azon rendelkezése, amely szerint a gépjárműadó-mentesség igénybevételére a súlyosan mozgáskorlátozott adóalany csak akkor jogosult, ha az adó tárgyát képező gépjármű az adóalany tulajdonában van.

A panaszos – súlyos mozgáskorlátozottságára tekintettel – az általa lízingelt személygépkocsival kapcsolatban 2006. december 31-éig gépjárműadó-mentességet vehetett igénybe. E mentességet az önkormányzati adóhatóság 2007. január 1-jétől nem engedélyezte, és a teljes gépjárműadó megfizetésére kötelezte, mert a gépjárműnek nem tulajdonosa, hanem üzemben tartója.

A gépjárművásárlás és a gépjárműlízing gépjármű-adóztatási szempontból 2005-ben, a lízingszerződés megkötésének idején azonos elbírálás alá esett. 2007. január 1-jével azonban megváltozott, megszigorodott a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető adókedvezmény feltételrendszere. Míg 2005-ben elegendő volt annak bejelentése az adóhatósághoz, hogy a szóban forgó gépjármű súlyos mozgáskorlátozott személy szállítására szolgál, addig 2007. január 1-jétől a mentesség – súlyosan mozgáskorlátozott kiskorú személy kivételével – akkor vehető igénybe, ha a gépjármű a súlyosan mozgáskorlátozott adóalany tulajdonában van. Az országgyűlési biztos a vizsgálata során a következőket állapította meg.

A gépjárműbeszerzés a jelenlegi piaci-, gazdasági viszonyok között különféle finanszírozási technikákkal történhet. Abban az esetben, ha a beszerző (vevő) az ellenértéket a vásárláskor kiegyenlíti, vagy ahhoz kölcsönt vesz igénybe, ő lesz a gépjármű tulajdonosa és egyben üzemben tartója is. Ha azonban a gépjárműbeszerzés finanszírozása lízingkonstrukcióban történik, akkor a szerződés futamideje alatt a tulajdonos a lízingbe adó, az üzemben tartó pedig a lízingbe vevő. A 2007. január 1-jétől hatályos gépjárműadószabályozásban a súlyosan mozgáskorlátozottak által igénybe vehető adómentességre vonatkozó rendelkezés nem veszi figyelembe a különböző fi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nanszírozási konstrukciók hatását a gépjármű tulajdonjogi helyzetére, ami önmagában akár ésszerűtlennek is tekinthető, bár alkotmányossági problémát nem vet fel. A jogszabály-módosítás azonban a jogbiztonság követelményével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő sérelmet eredményez, mivel indokolatlan különbségtételt eredményez a gépjárműbeszerzésüket különböző finanszírozási konstrukcióban megvalósító, súlyosan mozgássérült személyek között. A jogbiztonság sérelmét az eredményezi, hogy a szerződéskötéskor valamennyi finanszírozási konstrukcióra lényegében azonos adózási feltételeket a több éves finanszírozási futamidő során megváltoztatva a lízing-finanszírozást választó adózót a többihez képest jelentősen hátrányosabb adózási helyzetbe hozza.

Az országgyűlési biztos fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető gépjárműadó-mentesség szabályainak 2007. január 1-jétől hatályos módosítása súlyos hátrányt okoz azon családok számára is, amelyek nagykorú, de bármilyen okból súlyosan mozgáskorlátozott (jelentős testi vagy értelmi sérült) családtagot gondoznak. Míg a korábbi szabályozás egy egyszerű bejelentéshez kötötte az adómentesség igénybevételét, addig az új szabályozás szerint a mentesség csak akkor vehető igénybe, ha a gépjármű az érintett súlyosan mozgáskorlátozott személy tulajdonában van. A módosított törvényi rendelkezés azok esetében is megszüntette az adómentességet, illetve megnehezítette annak igénybevételét, akik felnőtt korú testi, és/vagy szellemi fogyatékos gyermekük vagy közeli hozzátartozójuk rendszeres szállításához használják gépjárművüket. Igen komoly problémával találja szembe magát az a szülő, aki cselekvőképtelen nagykorú gyermekét kívánná gépkocsival „megajándékozni", vagy ha az ilyen személy tulajdonába került gépkocsit kívánják a későbbiekben értékesíteni. A tulajdonosváltozás emellett jelentős illetékfizetési kötelezettséggel is jár. Mindez lényegében kizárja az adómentesség igénybevételének lehetőségét, ami ellentmond a jogrendszer koherenciája követelményének, és ezzel a jogállamiság elvének sérelmét okozza.

A megállapított visszásságok megoldása végett az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Gjt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, amely a súlyosan mozgáskorlátozott adóalanyok esetén az adómentesség igénybevételét a gépjármű tulajdonosok mellett bizonyos esetekben a gépjármű üzemben tartók számára is lehetővé teszi. Javasolta továbbá a Gjt. szabályainak módosítását és a jogrendszer egyéb elemeivel való összehangolását akként, hogy a súlyosan mozgássérült gépjárműadómentességet ne csak a súlyosan mozgáskorlátozott gépjármű tulajdonosok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vehessék igénybe, hanem olyan adóalany is, aki a gépjárművével rendszeresen szállít súlyosan mozgáskorlátozott személyt.

A pénzügyminiszter válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az adómentesség kiterjesztését általában nem tartja indokoltnak, ugyan-akkor súlyosan mozgáskorlátozott cselekvőképtelen nagykorú személyt szállító szülő adómentességére vonatkozó javaslattal egyetért. A pénzügyminiszter előterjesztése alapján az Országgyűlés a Gjt.-t ennek megfelelően módosította.

OBH 2500/2007.

A panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha valamely állami vagy helyi önkormányzati szerv egy közérdekű kérelem, panasz vagy bejelentés elintézése során nem a Panasztörvény szabályainak megfelelően jár el. A panaszjog olyan értelmezése – amelyben nem érvényesül a panasz kimerítésének követelménye – alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon. A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha valamely szerv egyes ügyfelektől minden formai kötöttség nélkül, míg másoktól csak a beadvány meghatározott módon történő előterjesztése esetén fogad el beadványt.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy beadványait a Polgármesteri Hivatalhoz személyesen nem, csak postai úton terjesztheti elő. Beadványához egy, a Polgármesteri Hivatalban készült felvételt is mellékelt, amelyen – polgármesteri, illetve jegyzői utasításra hivatkozva – valóban megtagadják a panaszos beadványainak átvételét. Hasonló problémával fordult az országgyűlési biztoshoz egy másik panaszos is egy körjegyzőség eljárása miatt. A biztos a vizsgálat során – éppen a bizonyítási nehézségek miatt – arra kényszerült, hogy eljárása során elvont módon vizsgálja a panaszokban megfogalmazotthoz hasonló eseteket.

Az Alkotmány 64. §-a egyértelműen rendelkezik, amikor úgy fogalmaz, hogy „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.” A Panasztörvény „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás” alcímmel állapítja meg az eljárási szabályokat. Figyelemmel arra, hogy a törvény különös feltételt nem határoz meg, így a kérelmet, panaszt, bejelentést bárki előterjesztheti, aki nem cselekvőképtelen, vagy nem áll cselekvőképességet – akár ezen ügycsoportra vonatkozó – korlátozó gondnokság alatt. Ha valamely állami vagy helyi önkormányzati szerv egy közérdekű kérelem, panasz vagy beje-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lentés elintézése során nem e szabályoknak megfelelően jár el, alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A panasz előterjesztéséhez való jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szerv elé, hanem azt is, hogy panaszát – a hatáskörrel rendelkező, illetékes szervek – érdemben intézik el. Az érdemi elintézés pedig azt is jelenti, hogy az illetékes szervek a panaszt kimerítik, vagyis minden, a hatáskörükbe tartozó kérdést, sérelmet elbírálnak. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése – vagyis amennyiben ez az említett követelmény nem teljesül – alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A panasszal érintett esethez hasonló ügyekben külön vizsgálat tárgya, hogy az érintett szervek eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz-e. A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogegyenlőség követelményét rögzíti. Azt jelenti, hogy az állam mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőkként kezelni. Az országgyűlési biztos szerint a közérdekű bejelentést, panaszt, kérelmet előterjeszteni kívánó ügyfelek homogén csoportot alkotnak, így közöttük csak alkotmányosan indokolható ismérv szerint tehető különbség. Az a körülmény, hogy az érintett szerv szerint az ügyfél „visszaél panaszjogával”, nem tekinthető kellő súlyú alkotmányos indoknak, így nem lehet alapja a homogén csoport tagjai közötti megkülönböztetésnek. Az előzőekre figyelemmel tehát kimondható, hogy amennyiben valamely állami vagy önkormányzati szerv egyes ügyfelektől minden formai kötöttség nélkül a beadványokat átveszi, vagy a szóban előterjesztett panasz esetében felveszi, másokat pedig a beadvány meghatározott módon történő előterjesztésére kötelez, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozhat.

Az országgyűlési biztos a feltárt visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében 2007 decemberében felhívta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszter útján valamennyi állami és önkormányzati szerv vezetőjét, hogy fordítsanak különös gondot arra, hogy az általuk vezetett, irányított, illetve felügyelt szervezetek a Panasztörvény rendelkezéseinek megfelelő eljárásban intézzék el a hozzájuk érkezett közérdekű kérelmeket. Felkérte a Dél-Dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése során rendszeresen tekintse át a közérdekű bejelenté-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sek, panaszok, kérelmek elintézésének gyakorlatát is, és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket.

(Kapcsolódó ügy: OBH 3023/2007.)

OBH 2793/2007.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető, térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosítási alapokra helyezésekor a jogalkotó figyelemmel volt az eltérő szociális helyzetekre, és gondoskodott arról, hogy a szociális ellátások rendszerében az egészségbiztosítási jogviszonnyal nem rendelkező egyének a biztosítottakkal azonos módon hozzájuthassanak az egészségügyi ellátásokhoz.

A panaszosok azt sérelmezték, hogy magyar állampolgárságuk ellenére 2007. április 1-jétől megszüntették egészségbiztosítási jogviszonyukat, arra hivatkozással, hogy külföldi felsőoktatási intézmény nappali tagozatán folytatnak tanulmányokat. Tekintettel arra, hogy a magyar felsőoktatás keretében nappali tagozaton tanuló diáktársaik 2007. április 1-jét követően is változatlanul biztosítottak, álláspontjuk szerint diszkriminatív módon esnek ki a magyarországi térítésmentes egészségügyi ellátásból.

Az Alkotmány deklarálja a szociális biztonsághoz való jogot, amely szorosan kapcsolódik az egyének egészségügyi ellátáshoz való jogához. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szociális biztonsághoz való jog tartalma, az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló „ellátáshoz való jogot” jelenti. Az állam eleget tesz alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

Az Országgyűlés az Alkotmányban foglalt elvekből kiindulva, az esélyegyenlőség megteremtésének érdekében, az állampolgárok számára az egész-ségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátásra alkotta meg a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (Tbj.), továbbá az ahhoz kapcsolódó, a társadalombiztosítási jogviszony alapján nyújtható egészségügyi ellátások különös szabályait, nevezetesen a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt (Ebtv.).

A szolidaritás elvének garantálása érdekében az államnak lényegi szerepet kell betöltenie az egészségügyi ellátó rendszerek finanszírozásának szabályozása terén. Meghatározó alapelv az, hogy a biztosítottak és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak között a szolgáltatások hozzáférésében a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

járulékfizetés mértékétől és jogcímétől függően nem lehet különbséget tenni, azaz a törvény megerősíti azt a rendszert, amely a szolidaritás elvén működik. Ugyanakkor a kötelező társadalombiztosítás célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat. A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szociális biztonsághoz való joggal, illetve a diszkrimináció tilalmával. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy „sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, az eltérő jogi helyzetekre figyelemmel lévő szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a jogalanyok között ne különböztethetne, ha ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmány 70/A. §-a nem mindenfajta különbséget tilt, hiszen az ilyenfajta tilalom eleve összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével.” [9/2003. (IV. 3.) AB-határozat]

A jogalkotó 2007. április 1-jétől biztosította, jogosulti státuszhoz kötötte a térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, ugyanakkor bővítette azon személyek körét, akik után a szolidaritási elv érvényesítésével az állam fizeti meg a járulékot, mert élethelyzetük miatt ők nem képesek erre.

A külföldön tanuló diákok, mint „nappali tagozatos hallgatók”, ezen a jogcímen 2007. április 1-jét megelőzően sem voltak biztosítottak. A Tbj. módosítását megelőzően, „eltartott közeli hozzátartozó” jogcímén kapták az egészségügyi szolgáltatásokat úgy, hogy járulékot senki sem fizetett utánuk. A Tbj. módosítását követően, 2007. március 31-től megszűnt az „eltartott közeli hozzátartozó” jogcímén járó ellátás. A Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott tanulók alatt azok értendők, akik a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény hatálya alá tartozó intézményben tanulnak, továbbá azok a hallgatók jogosultak az egészségügyi szolgáltatásra, akik a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben folytatják tanulmányaikat.

A külföldön, felsőoktatási intézményben tanuló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező, belföldinek minősülő, nagykorú diákok 2007. április 1-jétől a minimálbér 9 százalékának megfelelő egészségügyi szolgáltatási járulékbefizetésre kötelezettek, a járulékfizetést a kötelezett helyett annak hozzájárulásával más személy vagy szerv is teljesítheti.

Amennyiben a járulékfizetésre kötelezett anyagi körülményei indokol-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ják, az egy főre jutó családi jövedelem megállapítását a járulék fizetésére kötelezett személy a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat polgármesterénél kezdeményezheti. A polgármester – a törvényi feltételek fennállása esetén – az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából megállapíthatja az egyén szociális rászorultságát. Ebben az esetben az érintett járulékfizetés nélkül is jogosult egészségügyi ellátásra, mivel a központi költségvetés teljesíti utána a járulékfizetést.

A Szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71. EK-rendelet 22. cikke (1) bekezdés a/–- i/ pontja értelmében az Európai Gazdasági Térség valamely tagállamában egészségügyi ellátásra jogosult személyek egy másik tagállamban való ideiglenes tartózkodásuk alatt a tartózkodásuk tervezett idejére és egészségi állapotukra tekintettel orvosilag szükséges egészségügyi ellátásokra jogosultak, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam biztosítottai. A jogosultságot az Európai Egészségbiztosítási Kártya, illetve az ennek pótlására szolgáló Kártyahelyettesítő nyomtatvány igazolja. A Kártyával, illetve a kártyahelyettesítő nyomtatvánnyal igénybe vett külföldi egészségügyi szolgáltatások költségeit az önrészek kivételével az Országos Egészségbiztosítási Pénztár egyenlíti ki. Ezért az Európai Egészségbiztosítási Kártya kiállításának feltétele, hogy a kérelmező Magyarországon a jogszabályok alapján egészségügyi ellátásra jogosultnak, vagyis biztosítottnak minősüljön.

Az egészségügyi ellátásra való jogosultság nem jár állampolgári jogon, azonban a törvény széles körben határozza meg a jogosultak körét, amely lényegében a teljes magyarországi lakosságot lefedi.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető, térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosítási alapokra helyezésekor a jogalkotó figyelemmel volt az eltérő szociális helyzetekre, és gondoskodott arról, hogy a szociális ellátások rendszerében az egészségbiztosítási jogviszonnyal nem rendelkező egyének, szociális helyzetükre tekintettel, a biztosítottakkal azonos módon hozzájuthassanak az egészségügyi ellátásokhoz. Mindebből következően a vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel.

OBH 2813/2007.

Nem okoz a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben alkotmányos jogsérelmet, ha az alkalmi munkavállalók nem foglalkoztathatók távmunkában.

A panaszos szakmai szervezet azt sérelmezte, hogy az alkalmi munka-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vállalók távmunkában történő foglalkoztatása azért nem lehetséges, mert a fizikailag elkülönült helyen lévő munkaadó nem tudja a közteherjegyet a munkavállaló alkalmi munkavállalói könyvébe beragasztani, a közteherjegy elektronikus úton történő lerovására pedig nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos eljárása során azt vizsgálta, hogy a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben alkotmányos jogsérelmet okoz-e az, hogy a hatályos jogi szabályozás értelmében az alkalmi munkavállalók nem foglalkoztathatók távmunkában.

Jelentésében megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás az alkalmi munkavállalást és a távmunkát két különböző, egymástól lényegesen eltérő foglalkoztatási formaként definiálja, amely mind jellegében, mind a munkáltatói, munkavállalói kör vonatkozásában, a munkaidő beosztásában, a munkahely meghatározásában, a munkáltató utasítási jogkörének gyakorlásában, bejelentési-, adó- és egyéb kötelezettségek vonatkozásában is lényegesen, szinte egymást kizáró módon eltér egymástól. Ennek következtében – bár a jogalkotó nem állapított meg tiltó szabályokat – alkalmi munkavállalói jogviszonyt nem lehet távmunka végzésére létesíteni.

Azt, hogy az elvégzendő munkát alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás vagy távmunka keretében kívánja elvégeztetni, a feladat ismeretében a munkáltatónak kell eldöntenie. A munkavállalónak is lehetősége van arra, hogy eldöntse, hogy el kívánja-e végezni a munkát, s ha igen, milyen foglalkoztatási formában kíván jogviszonyt létesíteni. Ebben sem a munkáltatót, sem a munkavállalót nem korlátozza semmi. Az a tény, hogy a két foglalkoztatási formát nem lehet együttesen alkalmazni, hogy az eltérő jellegű munkavégzés szabályozására a jogalkotó eltérő szabályokat alkotott, nem tekinthető a vizsgált alkotmányos jog sérelemének.

OBH 2832/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, továbbá felveti az embertelen elbánás, illetve büntetés tilalmának sérelmét is a bv. intézet eljárása, ha a fegyelmi elkülönítést sorozatosan, ok nélküli rendeli el, továbbá ha az elkülönített fogvatartottal szemben önkényes módon rendel el jogkorlátozó intézkedéseket.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos az ellene folytatott fegyelmi eljárásokat, illetve ezek során a fegyelmi elkülönítését sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jogot és az embertelen bánásmód tilalmát érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön parancsnokát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A megállapított tényállás szerint a panaszost 2007. március 1-jétől 14-ig – zárkatársainak hamis tanúzásra való rábírása miatt folytatott fegyelmi eljárásban – elkülönítették, majd tíz nap magánelzárással sújtották, amit a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság bv. bírója helybenhagyott. 2007. március 25-én a fogvatartott megtagadta a zárkában tartózkodást, mert zárkatársai kijelentették, hogy takarodjon a zárkából. Azonnal elrendelték az elkülönítését, majd személyzet utasítása végrehajtásának megtagadása miatt öt nap magánelzárással sújtották. Az eljárás során a fogvatartott zárkatársait nem hallgatták meg, és semmilyen egyéb bizonyítékot nem szereztek be. A bv. bíró helybenhagyta az elsőfokú határozatot, és a másodfokú bíróság is helybenhagyta a korábbi döntéseket. 2007. április 9-től 19-ig újból elrendelték a fogvatartott fegyelmi elkülönítését, mert határozottan megtagadta a szintre való kihelyezését. Az elítéltet, aki a kivizsgálás során nem volt hajlandó nyilatkozni, és az iratok aláírását is megtagadta, tíz nap magánelzárással sújtották. A bv. bíró – a fogvatartott meghallgatását követően – az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú bíróság szintén helybenhagyta a korábbi döntéseket.

2007. április 19-én a fogvatartottat újból elkülönítették, mert ismét megtagadta a szintre való kihelyezését, és május 4-én húsz nap magánelzárással sújtották. A bv. bíró az elsőfokú határozatot helybenhagyta. 2007. május 4-én a panaszost ismételten elkülönítették, mert megint megtagadta a zárkában való tartózkodást. Május 17-én tíz nap magánelzárással sújtották az elítéltet. A bv. bíró helybenhagyta az elsőfokú határozatot.

A fogvatartott 2007. március 1-jétől 14-ig, illetve március 25-től 30-ig, valamint április 9-től május 17-ig fegyelmi elkülönítésben volt. Március 30. és április 9. között, továbbá május 18-tól – kisebb megszakításokkal – július 15-ig a magánelzárás fenyítéseit töltötte.

Az 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 29. § (2) bek. e/ pontja értelmében a bíróság nem tekinthető hatóságnak, ezért a bíróságok eljárásának, döntéseinek vizsgálatára nem terjed ki az országgyűlési biztos hatásköre. A fegyelmi ügyekben a bíróság által hozott döntéseket a biztos ennélfogva nem vizsgálhatta, a fegyelmi elkülönítések jogszerűségét viszont igen.

A 11/1996. (X. 15.) IM-rendelet 11. § (1) bekezdés szerint fegyelmi ügyben a fogvatartott elkülönítése akkor rendelhető el, ha elhelyezésének megváltoztatása a fegyelmi felelősség tisztázása érdekében indokolt. A fegyelmi elkülönítés alatt a fogvatartott nem érintkezhet a fegyelmi vétség többi elkövetőjével, a tanúkkal és a sértettekkel, a Bv. tvr.-ben meghatározott jogai azonban nem korlátozhatók.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben a panaszos fegyelmi elkülöní-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tései során minden esetben kiállítottak egy iratot a „fegyelmi elkülönítéskor alkalmazható korlátozó intézkedésekről”, mely szerint a fegyelmi elkülönítésben levő fogvatartottal szemben – az IM-rendelet és a 0289/1996. OP-intézkedés 12. pontja alapján – különböző korlátozó intézkedések rendelhetők el. (Az intézet területén engedéllyel és felügyelettel mozoghat, zárkáját zárva kell tartani; látogatóját biztonsági beszélőfülkében fogadhatja; az elítéltek öntevékeny szervezetében nem vehet részt; az intézet csoportos művelődési, sportolási és szabadidő eltöltésének lehetőségeit nem veheti igénybe, önképzést folytathat; tanórákon, foglalkozásokon nem vehet részt; egyházi, vallási rendezvényeken nem vehet részt; munkahelyén nem jelenhet meg; soros telefonáláson nem vehet részt).

A bv. intézetekben fogva tartottak fegyelmi ügyeinek intézéséről szóló 0289/1996. OP-intézkedés 12. pontja kimondja, hogy „a rendelet 11. § (1) bekezdés alkalmazásakor a fegyelmi jogkör gyakorlója meghatározza az elkülönítés idejét, helyét, az intézeten belüli mozgás korlátozását, valamint egyéb korlátozásokat: tanórákon, foglalkozásokon való részvételtől eltiltás; egyes közös sport, kulturális vagy egyházi, vallási rendezvényeken való megjelenéstől eltiltás; munkahelyen történő megjelenéstől eltiltás.” A fogvatartottal szemben a fegyelmi elkülönítései során – a fentiek alapján – különböző jogkorlátozó intézkedéseket rendeltek el.

Az IM-rendelet egyértelműen rögzíti, hogy a fegyelmi elkülönítés során a fogvatartott Bv. tvr.-ben meghatározott jogai nem korlátozhatók. A hivatkozott OP-intézkedés, valamint a bv. intézetben dokumentáltan folytatott gyakorlat ugyanakkor a fogvatartott jogainak jogellenes korlátozását írja elő, illetve eredményezi. A fegyelmi elkülönítés nem azonos a magánelzárás fenyítéssel. Az elkülönítés nem lehet előrehozott büntetés, célja éppen a fegyelmi felelősség tisztázása, melynek megállapítása esetén a fogvatartott magánelzárással sújtható. Az IM-rendelet a fogvatartottnak a fegyelmi vétség többi elkövetőjétől, a tanúktól és a sértettektől való elkülönítését teszi lehetővé.

Az első esetben – zárkatársainak hamis tanúzásra való rábírása miatt folytatott eljárásban – a fogvatartott elkülönítése jogszerű volt, a többi esetben viszont nem. A fegyelmi eljárások során meg sem kísérelték tisztázni a zárkamegtagadás okát, és ennek függvényében esetlegesen más elhelyezést biztosítani a számára.

A biztos 2007 októberében megállapította, hogy a bv. intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, továbbá felvetette az embertelen bánásmód, illetve büntetés lehetőségét is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fegyelmi elkülönítések végrehajtásával kapcsolatban visszatérően felmerülő visszásságok orvoslása érdekében a biztos ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy ismételten vizsgálja meg a bv. intézetekben a fegyelmi elkülönítések végrehajtásának gyakorlatát, és utasítsa az intézetek parancsnokait az elkülönítés végrehajtására vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására. Javasolta az országos parancsnoknak az OP-intézkedés módosítását az IM-rendelet előírásainak megfelelően. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket.

A biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a fegyelmi elkülönítések elrendelése ellen – az IM-rendelet módosításával – biztosítson önálló jogorvoslatot a fogvatartottak számára.

Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

OBH 2853/2007.

A jogbiztonság követelményét sérti, ha a hatóság az ügyfelet – az ő kérelmére indult eljárás során – ellenérdekű fél idézésével egyidejűleg nem értesíti, ezáltal elzárja a nyilatkozattétel lehetőségétől, vagy ha a gyámhivatal – a jogszabályi feltételek fennállása ellenére – eljárását nem függeszti fel, és nem hoz érdemi döntést sem.

A panaszos Tokaj Város Gyámhivatala gyermekével való kapcsolattartása tárgyában indított végrehajtási eljárását sérelmezte. A panaszos a gyámhivatalnál 2006. április 3-án jelezte, hogy gyermekével való kapcsolattartását az anya meghiúsítja, végrehajtást kért. A gyámhivatal a gyermek anyját április végére idézte, a panaszost erről nem értesítette, akinek ezért nem volt lehetősége arra, hogy az ügyben nyilatkozatot tegyen.

A biztos megállapította, hogy az értesítés elmulasztásával a gyámhivatal a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A panaszos és volt felesége ezt követően – az apai kapcsolattartás működése érdekében – két alkalommal (2006 májusában és 2007 januárjában) mediációs szerződést kötöttek. A folyamatban levő mediációs eljárásra tekintettel a gyámhivatalnak el kellett volna rendelnie a végrehajtási eljárás felfüggesztését. A hatóság az eljárást azonban nem függesztette fel, érdemi döntést nem hozott, e mulasztásával a jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Az anya 2007 júliusában a bíróságon keresetet nyújtott be a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyába, a bíróság döntéséig kérte: a végrehajtási eljárást függessze fel. A gyámhivatal a kérésnek eleget tett. A panaszos a határozatot megfellebbezte. A másodfokon eljáró gyámhivatal az elsőfokú döntést a felterjesztést követő több mind két hónap múlva megsemmisítet-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

te, a gyámhivatalt új eljárásra utasította. A másodfokú határozat helyesen sorolta fel az elsőfokon hozott döntés anyagi jogi és eljárásjogi hibáit, de eljárása – tekintettel arra, hogy az érdemi döntést csak jóval az ügyintézési határidőn túl hozta meg – késedelmes volt.

A biztos megállapította, hogy az ügyintézési határidő túllépésével a megyei gyámhivatal is a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A másodfokon eljáró szociális és gyámhivatal BAZ megyei területi kirendeltsége vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben határozataikat a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben előírt határidőben hozzák meg. A gyámhivatal vezetőjét arra kérte, hogy eljárásaikat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően folytassák le, döntéseiket a jogszabályi előírások szerint hozzák meg. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 3117/2007.

A gyermeknek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az önálló bírósági végrehajtó a gyermektartásdíj behajtása érdekében nem soron kívül teljesíti a végrehajtási cselekményeket.

A panaszos beadványában gyermektartásdíj végrehajtás ügyében eljáró önálló bírósági végrehajtó intézkedéseinek elhúzódását sérelmezte.

A vizsgálat a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó eljárása során nem vette figyelembe a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM-rendelet azon rendelkezését, mely szerint soron kívül kell teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha tartásdíjat kell behajtani. A végrehajtó eljárása során tehát sérült a gyermeknek az állam és társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga.

Tekintettel arra, hogy a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság az időmúlás következtében már nem volt orvosolható, az országgyűlési biztos kezdeményezéssel nem élt, de felhívta az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben, a gyermektartásdíj végrehajtása során, a vonatkozó jogszabálynak megfelelően – annak érdekében, hogy a gyermek az őt megillető tartáshoz minél előbb hozzájusson – soron kívül járjon el.

OBH 3550/2007.

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való alkotmányos jogával összefüggésben visszásságot okoz, ha az elmaradt ta-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nítási órák alkalmával az oktatási intézmény igazgatója nem gondoskodik a tanulók megfelelő felügyeletéről.

Az országgyűlési biztos a Fóti Ökumenikus Általános Iskola és Gimnázium egyik tanulója szülőjének beadványa kapcsán indított vizsgálatot. A szülő azt sérelmezte, hogy gyermeke rendzavarásai miatt túl súlyos büntetésben részesült, ilyen rendzavarásnak tekintette az iskola igazgatója többek között azt is, hogy egy elmaradt óra alkalmával, amikor a gyerekeket az iskolából hazaküldték, a panaszos gyermeke nem távozott, hanem beült egy másik órára, amit magatartásával megzavart, ezért őt onnan az óraadó tanár kivezette. A szülő állítása szerint a kivezetés során a tanár a gyermekkel szemben tettlegességet is alkalmazott.

Az intézmény igazgatójának tájékoztatása szerint az ügyet kivizsgálva nem nyert bizonyítást, hogy a tanár a panaszos gyermekével szemben testi erőszakot alkalmazott volna. Az igazgató válaszában kifejtette, hogy a gyermek kiutasítására azért került sor, mert az órán jogosulatlanul vett részt, és magatartásával zavarta a társai figyelmét. A gyermek utolsó tanítási órája ugyanis elmaradt, a gyerekeket haza küldték, a panaszos gyermeke azonban ahelyett, hogy az iskolából távozott volna, egy másik tanítási órára ült be. Az igazgató álláspontja szerint olyan diákoknál, akik önállóan járnak haza, nem jelent problémát, hogy az elmaradt tanóra esetén a tanítási idő vége előtt elhagyják az iskolát.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a közoktatási törvény alapján a gyermeknek joga, hogy nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről. Az oktatási intézmény ezen kötelezettsége magában foglalja, hogy abban az esetben, ha valamelyik tanítási óra elmarad, ha a szakmai helyettesítésről nem is, de a tanulók megfelelő felügyeletéről gondoskodni köteles, a tanulók testi épségéért ugyanis az órarendben meghatározott tanítási idő alatt az oktatási intézmény a felelős. Az igazgató azon álláspontja, amely szerint az önállóan hazajáró gyerekek esetén nem jelent problémát, ha a tanítási idő vége előtt az iskolából távozniuk kell, súlyosan felelőtlen hozzáállásra vall, és ellentétes a közoktatási törvény említett rendelkezésével is.

A biztos a feltárt visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte az érintett iskola igazgatójánál, hogy a jövőben az elmaradt tanítási órák esetén gondoskodjon a tanulók megfelelő felügyeletéről.

A címzett a kezdeményezést elfogadta.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 3711/2007.

Az ügyben az érintett közszolgáltatók jogszerűen jártak el, eljárásukkal (intézkedésükkel) összefüggésben alkotmányos jog sérelmét vagy a sérelem veszélyét nem okozták. Figyelemmel azonban arra, hogy az időskorúak ellátására létesített intézmény területén lakó idős emberek ellátásának, gondozásának megfelelő szintje veszélybe került, az érintett fenntartónak, valamint az ingatlan tulajdonosának kell törekednie a helyzet rendezésére, arra, hogy ne fordulhasson elő újra olyan eset, amikor a közszolgáltatások kikapcsolására díjhátralék felhalmozása miatt sor kerül. Ennek érdekében törekedni kell akár az egyéni mérés lehetőségének kialakítására is, ha ez a közszolgáltatások zavartalan biztosítását elősegíti.

A Fejér Megyei Hírlap újságírója beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy a dégi pihenőparkban – ahol 15 idős és beteg ember is él – az E.ON vállalat szüneteltteti a gáz- és áramszolgáltatást. Bár utóbb arról is tájékoztatta a biztost, hogy néhány nap elteltével az áramszolgáltatás visszakapcsolása megtörtént és a gázszolgáltatás újraindításának előkészületeire is sor került, mégis kérte a vizsgálat lefolytatását.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló adatok alapján 2007 novemberében kelt jelentésében megállapította, hogy a közszolgáltatók – mind az áramszolgáltató, mind a gázszolgáltató – jogszerűen jártak el. A problémát jelentő kérdések felmerülését nem az ő eljárásuk vagy mulasztásuk okozta. Tekintetbe véve azt is, hogy az érintett település polgármesterével együttműködve a közszolgáltatóknak sikerült áthidaló megoldást találni a közszolgáltatások biztosítására, elmondható, hogy a közszolgáltatók teljesítették azt a polgári jogi alapelvet, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ez az elv érvényes a közüzemi (közszolgáltatási) szerződés megkötésének esetére is, ugyanis a közüzemi szerződés polgári jogi szerződés, a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, annak ellenére, hogy számos szerződéses kikötést jogszabályok szabnak meg, illetve általános szerződési feltételek alkalmazására is sor kerül.

Mindezek alapján a biztos az eljárást lezárta, ajánlást vagy kezdeményezést nem tett, az érintett fenntartónak, valamint az ingatlan tulajdonosának azonban felhívta a figyelmét, hogy törekedjenek a helyzet rendezésére, és arra, hogy ne fordulhasson elő újra olyan eset, amikor a közszolgáltatások kikapcsolására kerül sor. Ennek érdekében támogassák akár az egyéni mérés

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lehetőségének kialakítását is, ha ez a közszolgáltatások zavartalan biztosítását elősegíti. Az érintetteket tájékoztatta arról is, hogy – szükség esetén – utóvizsgálatot végez az ügyben.

OBH 3969/2007.

A tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésében visszásságot okoz, ha a panaszosok kezdeményezésére indult vizsgálat indokolatlanul elhúzódik.

A panaszosok gyermekük örökbefogadása, illetve a gyermeket korábban nevelő nevelőszülő alkalmasságának vizsgálata iránt a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál előterjesztett kérelmükre indult eljárás elhúzódását sérelmezték.

A biztos megállapította, hogy a panaszosok 2007 áprilisában a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál kezdeményezték az örökbefogadott gyermeküket korábban gondozó-nevelő nevelőszülő alkalmasságának vizsgálatát. Május 9-én a minisztérium arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy beadványukat megküldte az annak kivizsgálására illetékes Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatalának, a vizsgálat eredményéről pedig értesítést fognak kapni. Miután a panaszosok hónapok elteltével sem kaptak beadványukra választ, szeptember 3-án személyesen keresték fel az Országgyűlési Biztos Hivatalát, és segítséget kértek ahhoz, hogy az általuk indított vizsgálat eredményéről tájékoztatást kapjanak.

A biztos szeptember 10-én felkérte a minisztérium gyermek- és ifjúságvédelmi főosztály vezetőjét, hogy a panaszosok beadványára indult vizsgálat állásáról, esetleges befejezéséről adjon tájékoztatást. A biztoshoz november 14-én érkezett tájékoztatás szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi főosztály májusban írt megkeresésére a szociális és gyámhivatal augusztus 27-én kelt levelében adott tájékoztatást a panaszosok gyermekének örökbefogadásával, valamint a gyermeket korábban nevelő nevelőszülő alkalmasságával kapcsolatos vizsgálat eredményéről. A főosztály a nevelőszülő alkalmasságának vizsgálatát nem találta kielégítőnek, ezért szeptember 20-án kelt levelében a vizsgálat folytatására kérte fel a szociális és gyámhivatalt, valamint a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatot, és minderről írásban tájékoztatta a panaszosokat is.

A biztos a rendelkezésére álló dokumentumok, valamint a kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy panaszosok 2007. áprilisban benyújtott beadványára indult vizsgálat fél év elteltével sem zárult le, és ezzel sérült a panaszosok tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

A biztos felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, valamint a Közép-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy – különös tekintettel a nevelőszülőhöz kihelyezett gyermekek érdekeire – a lehető legrövidebb határidőn belül gondoskodjon a nevelőszülő alkalmasságára irányuló vizsgálat lezárásáról.

A válaszadásra adott határidő még nem telt le.

OBH 4177/2007.

A jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggésben okoz visszásságot a gyámhivatal, ha a gyermek veszélyeztetettségét jelző beadványt nem teszi át az eljárásra illetékes jegyzőhöz. Az érdemi döntés elmulasztásával a jogorvoslathoz fűződő jog sérül.

A panaszos Mór Város Gyámhivatala kiskorú gyermekével való elmaradt kapcsolattartás során felmerült gyámügyi problémák miatt fordult az országgyűlési biztoshoz.

A panaszos és volt felesége 1997-ben – házasságuk felbontásakor – egyezséget kötöttek a 1992-ben született gyermekük elhelyezéséről és az apai kapcsolattartásról. A szülők 1999-ben, 2001-ben és 2003-ban egymás között új egyezséget kötöttek a kapcsolattartásokról. Az 1999 után született egyezségeket a gyámhivatal nem foglalta határozatba, nem hagyta jóvá, azokat nem hajthatta végre.

2006 októberében a panaszos a székesfehérvári gyámhivatalánál benyújtott beadványában fia „lelki és szellemi fejlődésének” veszélyeztetése miatt a gyámhivatal intézkedését kérte. Beadványához mellékelte a volt feleségével 1997-ben kötött bírói egyezség – és az ezt követően az anyával kötött megállapodások – másolatát, az anyával gyermekük tanulmányi munkájával és továbbtanulásával kapcsolatban folytatott levelezését, továbbá a gyermek iskolája igazgatójának írt levél másolatát. A székesfehérvári gyámhivatal megállapította illetékessége hiányát, és az iratanyagot áttette a móri gyámhivatalhoz.

Az iratáttételt követően a móri gyámhivatal – a panaszos gyermeke iskolája igazgatójához címzett leveléből – észlelte, hogy az apának kapcsolattartási problémái vannak. A panaszos által mellékelt iratok szerint a panaszosnak nem elsősorban az esetenként elmaradt kapcsolattartás jelentette a legnagyobb problémát, főleg azt sérelmezte, hogy fia folyamatos tanulmányi munkájában egyre kevésbé vehet részt, úgy érezte, az anya kizárja a gyermek továbbtanulásával kapcsolatos döntéseiből, emiatt veszélyeztetettnek érezte fiát. A gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzés miatt a védelembe vételi eljárás lefolytatása a jegyző hatáskörébe tartozik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A móri gyámhivatal a panaszos beadványának a gyermek veszélyeztetettségét jelző részét nem tette át a jegyzőhöz, mulasztásával visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá a gyermek kiemelt védelemhez fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő. A panaszos ezt követően még többször jelezte a kapcsolattartás meghiúsítását. A hatóság a panaszost nem nyilatkoztatta arról, hogy beadványa az elmaradt kapcsolattartás pótlására vagy a kapcsolattartás végrehajtására irányul-e. A móri gyámhivatal csak az anyát nyilatkoztatta, a vele felvett jegyzőkönyvet megküldte a panaszosnak, érdemi döntést azonban nem hozott. Az érdemi döntés elmulasztásával sérült a jogbiztonsághoz, továbbá a jogorvoslathoz fűződő jog.

A biztos a móri gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a hatáskörébe nem tartozó kérelmeket tegye át az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A hatáskörébe és illetékességébe tartozó kérelmekről pedig az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést. A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4328/2007.

A jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha elmulasztja a határozathozatali kötelezettségét.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a jegyző a szomszédjában üzemelő vendéglátó üzlet működésével kapcsolatos kérelme tárgyában nem járt el, amely szerint az üzemeltető nem tartja be a nyitva tartási időt, és az üzletből hallatszó zene zavarja a környéken élők nyugalmát.

A jegyző kifejtette, hogy a panaszost – szóbeli kérelme előterjesztésekor – szóban részletesen tájékoztatta a lehetőségeiről, és felhívta az üzemeltető figyelmét is a rendeltetésszerű működés betartásának követelményére. A jegyző csatolta az üzlet üzemeltetőjének meghallgatásáról készült feljegyzést, amelyben az üzemeltető arról nyilatkozik, hogy az üzletben a dobfelszerelés már nem működik, csak egy mini hifitorony szolgáltatja a zenét, és az – ismeretei szerint – mások nyugalmát nem zavarja.

A vizsgálat megállapította, hogy az eljáró hatóság a bejelentés során elmulasztotta az ügyfél nyilatkozatát rögzíteni, majd szóban ugyan tájékoztatta az ügyfelet, továbbá meghallgatta a panaszolt üzlet üzemeltetőjét is, de az ügy érdemében határozatot nem hozott.

A hatóságnak hatáskörében eljárási kötelezettsége van, ez azt jelenti, hogy ha az eljárás megindításának anyagi jogszabályban foglalt feltételei

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

beállnak, az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak meg kell indítania, és az eljárása során döntést kell hoznia a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezésének napjától számított 30 napon belül.

A biztos kezdeményezte az eljáró hatóságnál a döntés meghozatalát.

A jegyző ezt követően a panaszos kérelme tárgyában elutasító tartalmú döntést hozott.

OBH 4347/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha eljárását – a jogszabályi feltételek fennállása ellenére – nem függeszti fel, és ezen túl a gyermekek családi kapcsolathoz való jogával összefüggő visszásságot is okoz, ha a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában benyújtott kérelemről késedelmesen dönt.

A panaszos négy kiskorú gyermeke átmeneti nevelésbe vétele ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. A kiskorúakat Mezőkovácsháza Város Gyámhivatala 2006. március 9-én kelt határozatával átmeneti nevelésbe vette. A szülők a kiskorúak átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálata során kérték gyermekeik családba való visszahelyezését, de kérelmüket elutasították. A panaszos sérelmezte, hogy a 2007 augusztusában esedékes felülvizsgálatot a gyámhivatal – a szülők értesítése nélkül – 2008 februárjára halasztotta. Végül a panaszos kifogásolta, hogy 2007 augusztusában kérte a gyermekeivel való kapcsolattartás újraszabályozását, de kérelméről panasza országgyűlési biztoshoz való benyújtásáig (2007. szeptember 14.) érdemi döntés nem született.

A gyermekvédelmi törvény előírása szerint 2007 augusztusában csak a panaszosok legkisebb (három évesnél fiatalabb) gyermeke átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálata volt esedékes. Az eljárást a gyámhivatal megindította. A hivatkozott jogszabály szerint a három évesnél idősebb gyermekek átmeneti nevelésbe vételét évente, legközelebb 2008 februárjában kell felülvizsgálni.

A hatóság a legkisebb gyermek felülvizsgálathoz szükséges szakvéleményt bekérte. A kért szakvélemény az ügyintézési határidőn túl érkezett a gyámhivatalhoz, annak kézhezvételét követően a hatóság haladéktalanul meghozta döntését. A gyámhivatal mérlegelési jogkörben dönt arról, hogy a felülvizsgálat során szükséges-e tárgyalást tartani. A tárgyalásra a szülő meghívása nem kötelező. A gyámhivatal azon eljárása, mely során döntését a szakvéleményre alapozta, jogszerű volt, eljárását azonban – szakvélemény megérkezéséig – végzéssel fel kellett volna függesztenie.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgálat megállapította, hogy a mulasztásával a gyámhivatal a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A szülők gyermekeikkel való kapcsolattartásának módosítására vonatkozó kérelme 2007. szeptember 10-én érkezett a gyámhivatalhoz. A gyámhivatal a következő napon a hivatásos gyámok javaslatát kérte. A nagyszülőnél való környezettanulmány készítésére a társhatóságot csak hetekkel a kérelem iktatását követően kérte fel, így érdemi döntést az ügyintézési határidőn belül a hatóság nem tudott hozni, eljárását ismételten nem függesztette fel. Ezen mulasztásával a gyámhivatal ugyancsak a jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott visszásságot, továbbá a gyermekek családi kapcsolathoz való jogának közvetlen veszélyét keletkeztette.

A biztos a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben eljárási cselekményeiket a kérelem iktatását követően haladéktalanul kezdjék meg, ha az érdemi döntést az ügycsoportra irányadó határidőben nem tudják meghozni, az eljárást függesszék fel.

A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4444/2007.

A tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okoz a távközlési szolgáltató, ha az általános szerződési feltételek kivonatát rendkívül apró betűméretben készíti.

A panaszos előadta, hogy bár nem kötött szerződést a Tele2 Magyarország Kft.-vel, a T-Com ügyfélszolgálatán arról tájékoztatták, hogy beszélgetései a Tele2-n keresztül bonyolódnak.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A szolgáltató – a biztos megkeresésére lefolytatott – vizsgálata feltárta, hogy a panaszos levelein szereplő aláírás nagymértékben eltér a szerződésen láthatótól. A számlázási rendszerben nyilvántartott forgalmi díjat a szolgáltató jóváírta, az eljáró értékesítő felelősségre vonása és a közvetítő-előválasztás szolgáltatás leszerelése érdekében intézkedett.

Bár az eset a panaszos számára kedvezően zárult, a biztos szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet a következőkre. A szolgáltatók bevett gyakorlata, hogy szolgáltatásaik értékesítésére üzletkötőket alkalmaznak. A szerződéskötés üzleten kívül vagy távollevők között is megtörténhet. A jogszabályok értelmében a fogyasztó nyolc munkanapon belül indokolás nélkül elállhat a szerződéstől, amiről a fogyasztót tájékoztatni kell. A távollevők között kötött szerződésekről szóló kormányrendelet szerint a tájékoztatás elmaradásakor az elállási jogát az előfizető három hónapon belül gyako-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rolhatja, míg üzleten kívül kötött szerződés esetén a jogkövetkezmény szigorúbb, a szerződés semmis.

Senki és semmi nem kötelezi a fogyasztót, hogy adatait megadja, a szerződést azonnyomban aláírja. A dokumentumot elkérheti azzal, hogy a feltételeket tanulmányozni kívánja, és az üzletkötő jöjjön vissza később. Aláírás előtt valamennyi dokumentumot figyelmesen el kell olvasni, az ajánlat előnyeit és hátrányait mérlegelni kell.

Amennyiben a fogyasztó azt állítja, hogy nem írt alá szerződést, vagy a szerződésen lévő aláírás nem tőle származik, rendőrségi feljelentést tehet.

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény értelmében előfizetői szerződés telefonon is létrejöhet. A hangfelvétel alapján megállapítható, hogy a fogyasztó megrendelte-e a szolgáltatást. A fogyasztó jogosult megismerni a beszélgetésről készült felvételt.

Ha a felek az előfizetői szerződést írásban kötik meg, a szolgáltató a szerződéskötéskor köteles átadni az előfizetőnek az egyedi előfizetői szerződést és az általános szerződési feltételek kivonatát, amelynek tartalmát jogszabály írja elő. A Tele2 előfizetői szerződésének hátoldalán található az ÁSZF kivonata. A teljes egészében rendkívül apró betűs szöveg olvasása rosszabbul látó személyeknek nehéz, de a jó látásúak számára is megterhelő.

A szolgáltató ezzel formálisan eleget tesz ugyan a törvényben foglalt kötelezettségének, hiszen az előfizető rendelkezésére bocsátja a kivonatot, a tisztességes eljárás azonban megköveteli, hogy a kivonat – a tájékoztatásban betöltött fontos szerepére tekintettel – ne csak tartalmában megfelelő, de olvasható, és valamennyi előfizető számára használható is legyen, mert csak így alkalmas funkciójának betöltésére, azaz az előfizető tájékoztatására, még akkor is, ha emiatt több lapból fog állni.

A Tele2 – azzal, hogy az ÁSZF kivonatát csak rendkívül apró betűméretben készült kiadványon bocsátotta a fogyasztók rendelkezésére – a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos felkérte a Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökét, hogy a fenti szempontok alapján vizsgálja meg a Tele2 Magyarország Kft. ÁSZF kivonatának megfelelőségét.

A hírközlési hatóság elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy konkrét jogszabályi előírások hiányában nem rendelkezik olyan hatáskörrel, amely alapján a kivonat formai, alaki kialakítását vizsgálhatná. Jelenleg csak arra van felhatalmazása, hogy javaslatot tegyen a szolgáltatónak, azonban a hatékonyabb fellépés érdekében megvizsgálja a jogszabály-módosítás kezdeményezésének lehetőségét. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

OBH 4467/2007.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a gyámhivatal – a felkutatott személy kérelmére – nem ad a bejelentőnek tájékoztatást az eltűntként kezelt személy tartózkodási helyéről. Helyesen jár el a gyermekjóléti szolgálat, ha a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzést követően haladéktalanul felveszi a kapcsolatot a családdal, továbbá akkor is, ha megtagadja az olyan személyes adatokat tartalmazó dokumentumok átvételét, amelyeket jogszerűen nem kezelhet. A jogbiztonság sérelmét okozza a hatóság indokolatlanul hosszú eljárása.

A panaszosok beadványukban a lakóhelyük szerint illetékes győri, továbbá a lányuk lakóhelyének változása következtében illetékessé vált óbudai gyámhivatal, gyámhatóság, továbbá gyermekjóléti szolgálat eljárását sérelmezték.

A panaszosok 2007. július 9-én a győri gyámhivatalban bejelentették, hogy örökbefogadott lányuk unokájukkal együtt ismeretlen helyre távozott, jelezték a kiskorú veszélyeztetettségét, kérték a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását. A győri gyámhivatal a panaszosok lányának tartózkodási helyéről adatszolgáltatást kért a Győri Rendőrkapitányságtól. A rendőrség az adatszolgáltatás teljesítésével egyidejűleg tájékoztatta a gyámhivatalt arról, hogy a panaszosok lánya tartózkodási helyének közléséhez nem járult hozzá, így azt a vonatkozó jogszabály alapján a gyámhivatal nem közölhette a panaszosokkal.

Előzőekre figyelemmel a biztos megállapította, hogy a győri gyámhivatal eljárása alkotmányos jog sérelmével összefüggésbe hozható visszásságot nem idézett elő. A panaszosok lányának lakóhelyváltozása miatt a győri gyámhivatal a keletkezett iratokat áttette a kapcsolattartás szabályozására illetékes óbudai gyámhivatalhoz, továbbá a védelembe vételi eljárás lefolytatására illetékes óbudai gyámhatósághoz, az áttételről az érintetteket értesítette.

A panaszosok augusztus 1-jén – idézés nélkül – megjelentek az óbudai gyámhivatalban és kérték a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását. Az óbudai gyámhivatal augusztus végére tárgyalást tűzött ki. A gyermek anyja még a tárgyalás előtt nyilatkozott a nagyszülői kapcsolattartás általa javasolt idejéről. A panaszosok lányuk javaslatát elfogadták. A panaszosok és lányuk október 11-én egyezséget kötöttek a nagyszülői kapcsolattartásról, az egyezséget a hatóság október 20-án kelt határozatával jóváhagyta.

A biztos megállapította, hogy indokolatlanul hosszú eljárásával az óbudai gyámhivatal visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A gyermekjóléti szolgálat a gyámhatóság megkeresésére a családdal felvette a kapcsolatot, és – a tapasztaltak és a szakvélemények alapján – a gyermek védelembe vételét nem javasolta. Az eljárás során a panaszosok a családgondozónak nyomtatott formában át akarták adni lányuk elektronikus levelezését. Az átvételt – személyes adatok védelmére hivatkozva – a családgondozó megtagadta.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgálat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el, alkotmányos jog sérelmével összefüggésbe hozható visszásságot nem okozott.

A gyámhatóság a védelembe vételi eljárást ugyancsak a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően folytatta le, a biztos alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel. A biztos az óbudai gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a hatóság a kérelmekről az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést.

A kezdeményezést a hivatalvezető elfogadta.

OBH 4644/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhatóság, ha a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről jogszabályi feltételek hiányában hoz érdemi döntést, illetve a jogbiztonságot sérti, ha eljárása megindításáról az érintetteket nem értesíti, azt késedelmes indítja meg, vagy nem hoz érdemi döntést az ügycsoportra irányadó határidőben.

A panaszos sérelmezte, hogy a bőcsi jegyző mint gyámhatóság a panaszos 1995-ben született lányát – az anya meghallgatása nélkül – 2007 augusztusában, ideiglenes hatállyal az apai nagyszülőkhöz helyezte. Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata a jelentés írásba foglalásakor Nagykálló Város Gyámhivatala előtt folyamatban volt.

A biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A gyermek apai nagyszülei, édesapja és a gyermek a jegyzőtől – arra hivatkozva, hogy a gyermek fejlődését az anya veszélyezteti – kérték a kislány nagyszülőkhöz helyezését.

A jegyző – az anya meghallgatása, továbbá anélkül, hogy az elhangzottak valóságtartalmáról meggyőződött volna – a jegyzőkönyvben foglaltak és a bőcsi családsegítő központ véleménye alapján a kérésnek eleget tett. A határozat rendelkező része nem adott tájékoztatást arról, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezésről döntő határozat ellen fellebbezés nem nyújtható be.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermek nem volt felügyelet nélkül, nem volt súlyosan veszélyeztetett helyzetben. A kiskorú azonnali elhelyezé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

se, az anya meghallgatásának mellőzése indokolatlan és jogszabályellenes volt, az eljárás és az érdemi döntés sértette a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatához az iratanyagot átvette, az eljárás megindításáról az anyát nem értesítette, de a felülvizsgálathoz szükséges eljárásokat elvégezte. A hatóság a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését az eljárás megindulása után mintegy két és fél hónap múlva megszüntette.

A vizsgálat megállapította, hogy az értesítés elmulasztásával, az eljárás késedelmes megindításával, az érdemi döntés határidőben való meghozatalának elmulasztásával a gyámhivatal visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A biztos a jegyzőnél kezdeményezte, hogy a jövőben a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezésről akkor döntsön, ha annak feltételei megfelelnek a jogszabályban foglaltaknak. A határozat rendelkező részében az ügyfelet tájékoztassa a döntés ellen benyújtható fellebbezés lehetőségéről, illetve annak kizártságáról.

A gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy az eljárás megindításáról az ügyfeleket értesítse, a kérelmekről az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 4705/2007.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha nem tesz eleget a törvényes határidőn belül döntéshozatali kötelezettségének.

A panaszos kérelemmel fordult Óbuda-Békásmegyer Önkormányzatához, mert a nyugdíjas ház lakóit zavarta a közelükben lévő futárszolgálat zajos működése. Véleménye szerint a keskeny sétálóutcában a futárszolgálat az áruszállítást hajnali 4 és este 10 óra között kis kézikocsival oldja meg, aminek a kockakövön való haladása jelentős zajt okoz.

A jegyző tájékoztatása szerint a nyugdíjas ház lakói már több alkalommal emeltek panaszt a futárszolgálat tevékenysége ellen. A megoldás érdekében kitiltották a gépjárműforgalmat az utcából, a futárszolgálat ezt követően váltott át a kézikocsira, amely a burkolaton gurítva szintén zajt kelt. Véleménye szerint hatósági – elsősorban zajvédelmi – eszközökkel nem lehet hatásosan fellépni a futárszolgálattal szemben, de hivatkozott a zajvédelemmel foglalkozó új kormányrendelet jövőbeni hatályba lépésére, amely után lehetőség lesz a probléma megszüntetésére. Vizsgálták egy

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetleges birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségét is, ha nem jön létre megegyezés a futárszolgálattal.

A hatóságnak hatáskörében eljárási kötelezettsége van, ez azt jelenti, hogy ha az eljárás megindításának anyagi jogszabályban foglalt feltételei beállnak, az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak meg kell indítania, és az eljárása során döntést kell hoznia, a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezésének napjától számított 30 napon belül.

Nem fogadható el a hatóságnak az a válasza, hogy majd a jogalkotási folyamat lezárását követően hatályba lépő új a zajvédelemről szóló jogszabály alapján lesz lehetőség az ügyben eljárni, valamint a birtokvédelmi eljárás esetleges lefolytatásának a kilátásba helyezése sem.

A biztos kezdeményezte, hogy az eljáró hatóság hozzon döntést, és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az eljárási szabályok maradéktalan betartására. A jegyző a birtokvédelmi eljárás megindította.

OBH 4729/2007.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha elmulasztja a tényállás körültekintő tisztázását, és a pénzbírságot kiszabó határozattal szemben benyújtott beadványt tévesen értelmezi.

A panaszosok szomszédja kérelemmel fordult a hatósághoz, mert a panaszosok a kerítéséhez egy építményt helyeztek el. A jegyző ezt követően a bejelentő telkén tartott helyszíni szemlén megállapította, hogy az ingatlan oldalkertjében fém és fa szerkezetű hulladékból készült építmény található, majd határozatával elrendelte az építési engedély nélkül végzett melléképület kivitelezésének leállítását, és a panaszosokat fennmaradási és továbbépítési kérelem benyújtására kötelezte. Az eljáró hatóság ezt követően végzésben végrehajtási bírságot szabott ki, amellyel szemben a panaszosok két alkalommal is beadvánnyal éltek. A jegyző tájékoztatta a panaszosokat, hogy a helyi építési szabályzat alapján az állattartó épületek bontása nem építési engedély köteles tevékenység, amennyiben azokat lebontják, az engedély nélküli építkezéssel kapcsolatos eljárást megszünteti.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos a végrehajtási bírságot kiszabó határozattal szemben beadvánnyal élt, amit ugyan nem nevezett fellebbezésnek, de abban a határozat visszavonását kérte arra hivatkozással, hogy nem végzett engedély nélküli építési tevékenységet, csak állatokat tart. A hatóság a beadványt annak tartalma szerint köteles elbírálni, tehát ha a beadvány fellebbezésnek minősül, akkor az eljáró hatóság a feltételek fennállta esetén saját hatáskörben döntést hoz, vagy ennek hiányában azt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

elbírálásra a felettes szervhez felterjeszti. A hatóság a tényállás tisztázása érdekében az ügy megítélése szempontjából releváns tényeket nem kellő körül tekintéssel tárta fel, hiszen egyik határozatában ugyanarra az „építményre" egyszer az engedély nélküli építkezés jogkövetkezményeit alkalmazva a fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezi a feleket, ellenben máskor a HÉSZ szabályaira hivatkozva a bontásról ad tájékoztatást.

A biztos felkérte közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja felül a jegyző eljárását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 5217/2007.

Az országgyűlési biztos az adóalap ellenbizonyítási lehetőség nélküli vélelmezése miatt kezdeményezte a luxusadóra, valamint az értékalapú ingatlanadóztatásra vonatkozó törvényi rendelkezések utólagos alkotmánybírósági vizsgálatát.

Az országgyűlési biztos állampolgári panasz alapján megvizsgálta a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályait. Ennek eredményeképpen leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye a jogalkotótól elvárja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek.

A törvénymódosítás szerint 2009. január 1-jétől az építmény- és telekadó alapja a számított érték lesz. A számított értéket a helyi adókról szóló törvénybe beillesztett – a luxusadóról szóló törvényben meghatározotthoz hasonló – adóztatási célú értékelési módszertan szerint kell meghatározni. A jelenlegi, a korrigált forgalmi érték szerinti adóztatás tehát alapvetően megváltozik, egyúttal a m^2 szerinti adóalap alkalmazásának lehetősége megszűnik. Az új adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, a piaci ár megállapítására szolgál, hanem gyakorlatilag azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanok egyedi értékelésére ne legyen szükség.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint nem kétséges, hogy az államnak – az Országgyűlésnek – alkotmányos joga mind a jövedelmek, mind a vagyon megadóztatása. Ugyanakkor a megvizsgált új szabályozás az adó-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alap – az ingatlan számított értéke – konkrét meghatározását illetően nagyon tág mérlegelési lehetőséget ad az önkormányzati adóhatóság részére a vélelmezett értékhatárok keretei között. Ez nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, ugyanakkor a törvény nem ad lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására sem.

Az adójogban alkotmányos követelmény, hogy becslés, illetve vélelem csak érdemi ellenbizonyítás lehetősége esetén alkalmazható. A becsléssel, illetve vélelemmel megállapítottól eltérő tényleges helyzet bizonyításának lehetőségét biztosítani kell az adó megfizetésére kötelezett részére. Ennek hiányában nem biztosított az az alkotmányos követelmény, hogy az adóztatás a tényleges jövedelemre, illetve vagyonra irányuljon.

Az országgyűlési biztos mindezek alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Országgyűlés 61/2008. (V. 29.) OGY határozata

az adatvédelmi biztos 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Béki Gabriella s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Török Zsolt s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2008. május 26-i ülésnapján fogadta el.

Az adatvédelmi biztos beszámolója 2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

TARTALOM

BEVEZETŐ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

II. VIZSGÁLATOK

A. Személyes adatok

Bevezetés

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelők

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

Fegyveres és rendvédelmi szervek

Állami adóhatóság

Önkormányzatok

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Munkáltatók

Oktatásügy

Távközlési szervezetek

Internet

Bankok, hitelintézetek

Biztosítók

Sajtó

Múlt feltárása, levéltár, tudományos kutatás

Közüzemi szolgáltatók

Társasházak, lakásszövetkezetek

Parkolási társaságok

Követelés-kezelők

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

További érdekes ügyek

Kamerák

Az adatvédelmi átvilágításról

B. Közérdekű adatok

Az információszabadság szabályozása az Európai Unióban

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

A két információs jog konfliktusa

A korrupció elleni harc és a nyilvánosság

A rendőrség tevékenységének átláthatósága

A bíróságok működésének nyilvánossága

A közpénzek átláthatósága

Cégadatok és nyilvánosság

C. Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

Statisztika

A jogszabálytervezetek véleményezése - adatvédelem

A jogszabálytervezetek véleményezése - közérdekű adatok nyilvánossága

A jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

D. Államtitok és szolgálati titok

A szolgálati titokköri jegyzékek

Az olajügyek

Sajtó, civil szervezetek

További, minősített adattal kapcsolatos vizsgálatok

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

EuroPriSe projekt (European Privacy Seal – Európai Adatvédelmi Címke)

Adattovábbítás harmadik országokba

Schengeni csatlakozás

Konzulátusok ellenőrzése

Az Amerikai Egyesült Államok vízummentességi programjának kiterjesztése (Visa Waiver Program)

A Prümi Szerződéshez való csatlakozás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az EURODAC vizsgálat

NEBEK - EUROPOL Nemzeti Iroda

Váminformációs Rendszer (CIS)

Részvételünk a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport tevékenységében

Az Unió bel- és igazságügyi együttműködésének adatvédelmi kérdései

Europol Munkacsoport

Szervezett Bűnözés Elleni Munkacsoport (Multidisciplinary Group on Organised Crime – MDG)

Rendőrségi Együttműködés Munkacsoport (Police Cooperation Working Party – PCWP)

Terrorizmus Elleni Munkacsoport (Working Party on Terrorism – TWG)

A Rendőrségi Munkacsoport (Working Party on Police and Justice - WPPJ)

Telekommunikációs Munkacsoport (International Working Group on Data Protection in Telecommunications - IWGDPT)

Információ Biztonsági Megoldások Európai Konferenciája (ISSE/SECURE)

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A. Adatvédelmi nyilvántartás

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentések 2007. évi tapasztalatai

Marketing, direkt marketing célú adatkezelések bejelentése

Internetes adatkezelések bejelentése

Követelések kezelése céljából történő adatkezelések bejelentése

Aláírásgyűjtések bejelentése

Munkavállalói adatok továbbításának bejelentése

Önkormányzatok helyi adatkezelései

Parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok

Kivételek az adatvédelemi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól

Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének korszerűsítése

Az adatvédelmi biztos megújított honlapja

Az elektronikus iktatási rendszer (ELIK) továbbfejlesztése

B) Az elutasított kérelmek nyilvántartása

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása.

Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása.

V. FÜGGELÉK

A 2006. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az iroda szervezete és gazdálkodása

A beszámolóban előforduló jogszabály-rövidítések jegyzéke

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

BEVEZETŐ

Az adatvédelmi biztosi intézmény tizenkettedik éve volt 2007, a „jubileum” az év közepére esett. Nem kerek évforduló, ez az év mégis jelentős volt: a második adatvédelmi biztos hat éves megbízatása járt le, az első biztos mandátumának megszűnését követő fél éves szünet miatt az év végén, decemberben. Sajnálatos, hogy a második ciklus úgy ér véget, mint az előző: bizonytalanságban, úgy, hogy az Országgyűlés nem tudott utódot választani. Külön sajnálatos ez a biztosi intézmény természetéből adódóan: itt nincs testület, nincs hatáskörrel rendelkező apparátus, az országgyűlési biztos egy személyben gyakorolja jogait. Igaz, hogy a vonatkozó törvény módosításának köszönhetően mára egyértelmű a helyettesítés rendje, ez mégis csak félmegoldás. Ennek oka elsősorban az, hogy az adatvédelmi biztos tevékenysége feladatköréből, sajátos jogosítványaiból, nemzetközi jellegű és az Európai Unióhoz köthető kötelezettségeiből adódóan az ombudsman intézményétől kissé idegen.

A fenti hasonlóságtól eltekintve a második ciklus sokban különbözött az előzőtől. A legnagyobb különbség az ügyszám: míg 2001 előtt százas nagyságrendről beszéltünk, mára ezrekben mérhető a vizsgálatok száma, és bár az apparátus növekedési üteme nem követte teljesen a munkateher változását, az ügyintézési határidő nem nőtt. Érdekes, hogy az ügyszámnövekedés mögött nem áll valamiféle konkrét indikátor, ezt mutatja az, hogy szinte valamennyi területen többé-kevésbé azonos ütemű a növekedés. Egyformán nőtt az adatvédelem, az információszabadság, és a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatos munka. A legjelentősebb változás, a nemzetközi ügyek megjelenése jellegéből adódóan úgy jelent többletmunkát, hogy az a statisztikában nem jelenik meg. Aki a részletes adatokra kíváncsi, elolvashatja az éves beszámolók erről szóló fejezeteit.

Ha az elmúlt hat év legmarkánsabb változását keressük, kétségkívül hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásáról kell szólni. Az adatvédelmi biztosnak korábban is voltak nemzetközi jellegű kötelezettségei, ez azonban más jellegű volt. Az Unió valamennyi tagállamában egy 1995-ben elfogadott Irányelv alapján szabályozott a személyes adatok védelme, és valamennyi tagállamban működik – az Irányelv alapján – adatvé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

delmi hatóság. Ezen hatóságok képviselőiből áll az úgynevezett 29-es Munkacsoport (az elnevezés oka, hogy a Munkacsoportról az Irányelv 29. cikke szól), melynek a magyar adatvédelmi biztos is tagja. A csatlakozás azonban lényegesen többről szólt, mint egy újabb testületi tagságról, ennek részeként elengedhetetlen volt az adatvédelmi törvény harmonizálása az Irányelvvel. Ez szükséges volt, hiszen az inkább alapjogi természetű törvény több szempontból ellentétes volt az inkább gyakorlatias, a gazdasági élet szükségszerűségeit is szem előtt tartó Irányelvvel. Ugyanakkor nehéz is volt, hiszen az adatvédelmi törvény módosítása kétharmados többséget igényel. Így csak a legszükségesebb változtatásokra került sor, melyek jelentősen kiegészítették az adatvédelmi biztos jogkörét is, beépítve egy hatósági jellegű hatáskört.

Az uniós tagsággal járó lényeges többletfeladat abból adódik, hogy az Unió tevékenysége számos ponton érinti a személyes adatok védelméhez való jogot. Akár a jelen beszámoló, akár a korábbiak nemzetközi ügyekről szóló fejezete láttatja ezen tevékenység sokszínűségét. Az egyik lényeges terület a jogalkotásban való közreműködés, valamint az egyes adatkezelési módszerekről való véleményalkotás. A másik fontos kérdéskör a bel- és igazságügyi együttműködésből fakad, amely az adatvédelmi biztosnak ellenőrzési feladatokat jelent. Ennek egyik jelentős eleme a Schengeni Információs Rendszer, melyhez hazánk nem sokkal 2007 vége előtt csatlakozott. Ez volt talán az elmúlt időszak legfontosabb eseménye a nemzetközi ügyek között, ennek megfelelően a vonatkozó fejezet részletesen tárgyalja.

Az adatvédelmi biztos által védett két jog közül az egyiket, a közérdekű adatok nyilvánosságát a csatlakozás kevésbé érintette, mivel az Unió hatáskörébe tartozó kérdések elsősorban az adatvédelem területére hatnak ki. Ugyanakkor a csatlakozás következtében egyre intenzívebbé váltak a kapcsolatok a többi tagállammal, és bár a külföldi gyakorlatot korábban is tanulmányoztuk, ma még inkább odafigyelünk arra, hogy adott kérdést hogyan kezelik a többi tagállamban. Emellett természetesen van közvetlen vonatkozása is az Uniónak az információszabadságra: egyrészt az Unió, illetve intézményei maguk is kezelnek közérdekű adatot, másrészt az egyre intenzívebbé váló uniós jogalkotás az információszabadságot sem hagyta érintetlenül.

Az információszabadságot ettől függetlenül is jellemezte egy igen erőteljes ügyszám-növekedés, és a terület nem volt mentes az érzékeny, nagy

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érdeklődésre számot tartó vizsgálatoktól sem (ezek közül elég csak a rendőrségi jelentések nyilvánosságára utalni). Visszatérő, nagy jelentőségű kérdésként 2007-ben is sokat foglalkoztunk a bíróságok működésének nyilvánosságával, valamint a közpénzek átláthatóságával.

2001-ben, éppen a két biztos közötti időszakban történt az ikertornyok elleni támadás New York-ban, és ez máig számottevő hatással van a munkánkra. Ezt követően ugyanis a demokratikus országok a zászlajukra tűzték a terrorizmus elleni harc célját, amely fontosságát vitatni nem lehet, az eszközei viszont sokszor igencsak megkérdőjelezhetőek. Mert mi is a legfőbb eszköz? A válasz egyszerű: a megfigyelés. A nyomozó hatóságok egyre több jogot kívánnak maguknak azért, hogy titokban, minimális garanciákkal adatot gyűjthessenek bárkiről, bárhogy. A biztonsági kérdések szakértői a különböző adatkezelések összekapcsolásában látják azt az eszközt, amely pótolhatatlan a terrorcselekmények megelőzésében és felderítésében. Kevesen veszik észre, hogy az egységes nyilvántartási rendszerek felvázolt modellje alig-alig különbözik attól, amely a rendszerváltozás előtt az állam legfőbb eszköze volt a polgárok ellenőrzésére. Mindeközben folyamatosan jelennek meg az új adatkezelési technológiák; leglátványosabb talán a biometrikus azonosítási rendszerek térhódítása volt.

Nem marad persze adós a magánszféra sem. Itt viszont sokrétűek a célok, és változnak is, de a lényeg ugyanaz: a döntéshozók csak adatkezeléssel vélik őket megvalósíthatónak. Ma már mindennapos, hogy magánszféránkból – azért, hogy biztonságban legyünk, hogy védjék vagyonunkat, hogy vélt visszaélésektől óvjanak meg (kiket is?) – állandóan fel kell adnunk, a munkahelyen, bankban, biztosítónál. És persze olyan is van, hogy az adatkezelés mögötti cél változik: így lett a bankok által áhított pozitív adóslista legfőbb indoka az eladósodottság megállítása, holott eredetileg még azzal indultunk, hogy ezáltal a hitelek válnak olcsóbbá.

A brit Privacy International nevű szervezet, közösen az amerikai Electronic Privacy Information Center-rel 1997 óta minden évben felméri a megfigyelésnek és a magánélet védelmének szintjét. Nem meglepő, hogy 2007-ben mindenhol csökkenésről számoltak be. A korábban az adatvédők számára példának tekintett Németország a 2006-os elsőségét cserélte 2007-ben egy hetedik helyre. A felmérés igen kritikus volt, éppen ezért nem lehet elmenni amellett, hogy hazánk az Unión belül az előkelő második helyet szerezte meg. Ez azt jelenti, hogy a magánszféra védelme nálunk még viszonylag megfelelő. Bízzunk benne, hogy ez a szint nem fog csökkenni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Végezetül még egy megjegyzés: a beszámoló az immár tizenkét éve megszokott szerkezetet követi. Bár ez elvileg egy személy, az adatvédelmi biztos munkája, a szövegben általában többes szám első személy szerepel. Ez természetesen nem királyi többes, hanem a biztost és munkatársait jelöli. Ennek oka nem csupán az, hogy az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai részt vesznek a beszámoló elkészítésében. Sokkal inkább az, hogy az ő munkájukból adódik össze az, ami a „külvilág" felé az adatvédelmi biztos tevékenységeként, eredményeként jelenik meg. Így utolsó biztosi beszámolómban ezúton is megköszönöm áldozatos munkájukat, amellyel úgy hiszem, sikeresen járultak hozzá a magánszféra védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához.

Dr. Péterfalvi Attila

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az Adatvédelmi Biztos Irodájában 2007-ben összesen 2724 vizsgálat indult meg, vagyis ennyi volt a hozzánk beérkező olyan iratok, levelek, küldemények száma amelyet ügyként kezeltünk, és az iroda elektronikus iktatórendszerében (ELIK) nyilvántartásba vettünk. Ez a hatalmas ügyszám minden korábbi évet messze felülmúl. A korábbi legmagasabb ügyszám 2005-ben 2350 beadvány volt. A 2724 vizsgálat során 2008. január 31-ig összesen 9153 iratot dolgoztunk fel. A valamilyen intézkedést igénylő iratok száma meghaladta a 13000-et.

Az iroda elektronikus levélforgalma a következőképpen alakult. A kéretlen e-maileket, spameket leszámítva összesen 3319 intézkedést igénylő e-mail érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodája hivatalos postafiókjába az adatved@obh.hu címre, melyek közül 1244 levelet ügyként iktattunk. Ez 365-el több az előző évnél. (2005-ben 730, 2006-ban 879 új ügy érkezett be villámpostán.) Az utóbbi három év adatainak összevetése után megállapítható, hogy az elektronikus indítványozási kedv is megnőtt. A jogszabály előkészítések során a kodifikációt végzők 2007-ben 574 jogszabály tervezetet küldtek elektronikus formában véleményezésre. Ez az előző évhez képest jóval több ügyet jelent, ám azt is figyelembe kell venni, hogy a jogalkotás intenzitása 2007-ben megnőtt. A már folyamatban levő vagy lezárt ügyekhez 690 e-mail érkezett. Az egyéb tárgyú megkeresések, tájékoztatók, elektronikus hírlevelek száma 167 volt. Külföldről összesen 617 e-mail érkezett, ezek a különböző uniós bizottságok, munkacsoportok, illetve az Európai Unió adatvédelmi biztosának hivatalából érkező, valamint az ombudsmanok, adatvédelmi biztosok és hatóságok nemzetközi együttműködését, kapcsolattartását, információcseréjét szolgáló küldemények voltak, de volt köztük konzultációs, illetve panaszbeadvány is. 2007 márciusa óta üzemel, és ugyanezen célok szolgálatába állt a privacy@obh.hu elektronikus postafiók is, melyet a Nemzetközi Főosztály használ. Ebbe összesen 765 e-mail érkezett. Külön említjük meg az Európai Unió 29-es munkacsoportját, amelytől egy év alatt további 220 e-mailt kaptunk. Vagyis a nemzetközi e-mail forgalmunk összesen 1602 volt. Miként a korábbi években már a jogszabály–véleményezésről, ettől az évtől kezdődően a nemzetközi ügyeinkről is kijelenthető, hogy szinte teljes mértékben megvalósult a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„paperless office", vagyis a feleslegesen papírt használó, és ez által pazarló ügyintézés megszűnt. Az Országgyűlési Biztos Hivatala levélszerverére érkező elektronikus küldemények szűrését ellátó rendszeren 67151 kéretlen levél, spam jutott át és érkezett meg a postaládánkba, amelyek kezelése és „humán szűrése" jelentős többletmunkát ró az iroda munkatársaira.

Az iroda által ügyként kezelt és iktatott iratok száma (2724) – az előző évhez viszonyítva (2211) – több mint 23 százalékkal, 513 üggyel nőtt, tehát a több éve tartó, drasztikus ügyszámemelkedés a tavalyi megtorpanást követően ismét folytatódott. A jogszabály-véleményezések száma 278-ról 517-re, a panaszügyeké 1241-ről 1435-re, a konzultációs ügyeké 434-ről 504-re emelkedett. A nemzetközi ügyek száma 145-ről 127-re csökkent. Kiemelendő, hogy a panaszügyek száma évről-évre jelentősen emelkedik.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

Ebben az évben a korábbi évekhez hasonló rendszerben, áttekinthető és egyszerű ábrákon szemléltetjük az irat és ügyforgalmat bemutató statisztikai elemzést. Az adatvédelmi nyilvántartás a már jól megszokott módon önálló fejezetben szerepel. Az összes, vagyis a 2724 ügyből, az adatvédelmi ügyek száma 1700 (1524), a jogszabály-véleményezéseké 517 (278), az információszabadságot érintő ügyek száma 193 (169) volt, illetve 75 (45) beadvány mindkét alkotmányos alapjogot érintette. Az információszabadságot is érintő ügyeink száma tehát összesen 268 (214). A nemzetközi ügyeink száma 127 (145) volt. (A zárójelben feltüntetett adatok az előző, 2006. évre vonatkoznak.) Hivatalból összesen 70 (27) vizsgálat indult, titokvédelmi tárgyú vizsgálat öt volt. Az adatvédelmi nyilvántartásba küldött iratok (bejelentkezések, módosítások, törlések) száma 991 volt, az elutasított személyes, illetve közérdekű adatokra vonatkozó kérelmekről a kézirat lezárásáig 381 jelentést kaptunk. A jelentések beküldésének határideje 2007. február 1-je, de a több éves tapasztalat azt mutatja, hogy ez követően, illetve a kézirat lezárása (február 15.) után is igen sok jelentés érkezik.

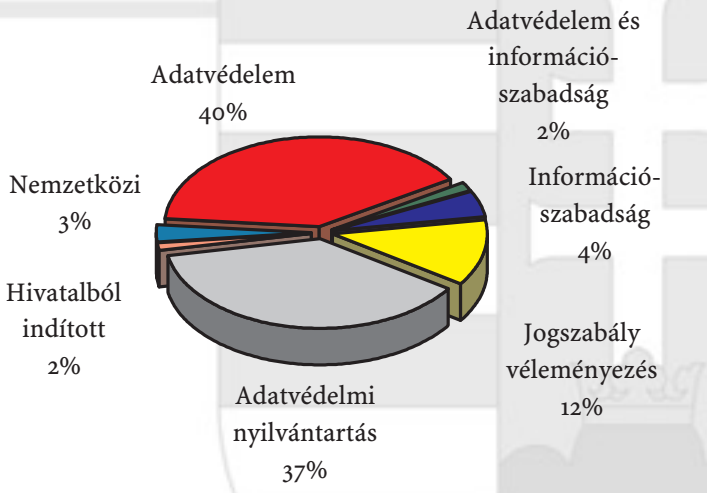
Ha az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozó két információs alapjogot érintő beadványok számát, illetve arányát vesszük szemügyre,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

akkor megállapítható, hogy az információszabadságot és a közérdekből nyilvános adatokat is érintő ügyek (268) aránya az adatvédelemhez képest közel 16 százalék, ez az adat az elmúlt évek adataihoz képest folyamatosan kis mértékű (egy százalékot meghaladó) emelkedést mutat.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyiratok és nyilvántartási kérelmek

2007 (%)



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgálatok általános jellemzői

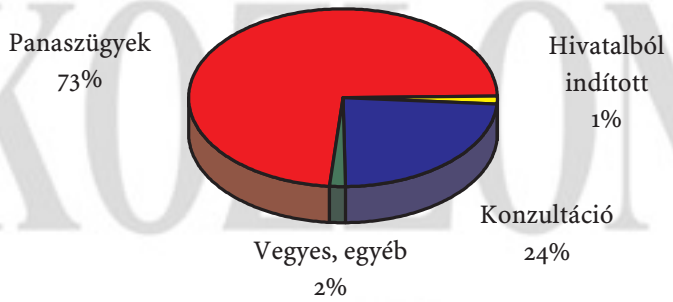
A főbb ügytípusok

A 2724 iktatott ügyirat közül ebben az évben 1380 adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos panaszügy érkezett, ez tizenegy százalékos emelkedésnek felel meg. Megjegyzendő, hogy vannak egyéb tárgyú panaszügyek is, melyek száma 54 volt. A konzultációs beadványok száma 434-ről 504-re emelkedett. A jogszabály-véleményezések száma jelentősen, 278-ról 517-re emelkedett. A nemzetközi ügyeink száma 127 volt, számuk csökkent. A nemzetközi és európai ügyek részletes ismertetése a beszámoló Nemzetközi ügyek fejezetében olvasható.

Az adatvédelmet érintő 1736 ügy megoszlása a következőképpen alakult: részben vagy egészben adatvédelmi panaszügy 1271, adatvédelemmel kapcsolatos konzultációs ügy 412, hivatalból indított adatvédelmi vizsgálat 26 volt. A 27 egyéb, illetve vegyes ügy körébe az információs jogok védelmével kapcsolatos levelezések, tájékoztatók, előadások, konzultációk, tárgyalások írott anyagai tartoznak.

Az adatvédelmi ügyek megoszlása

2007 (%)

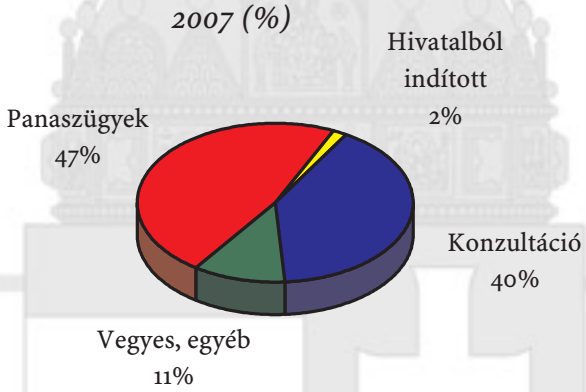


Kizárólag az információszabadságot, vagyis a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyek száma 229. Ebből 108 panasz, 92 konzultációs ügy, és 4 hivatalból indított vizsgálat volt, 25 egyéb, illetve vegyes ügy volt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyiratok megoszlása

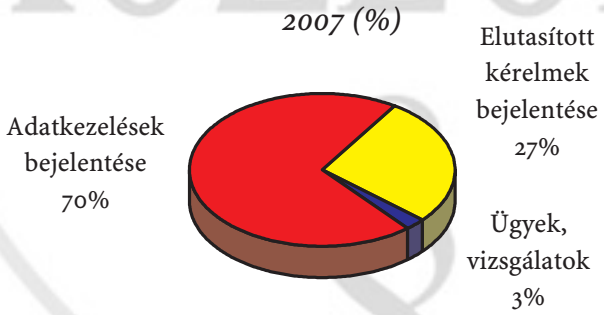
2007 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba beküldött adatkezelési bejelentéseket, valamint az elutasított személyes és közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó elutasított kérelmekről adott jelentéseket az Adatvédelmi Nyilvántartási Főosztály külön iktatási rendszerben tartja nyilván. A vizsgálatot igénylő nyilvántartási ügyek száma 37, az adatkezelési bejelentések száma 991 volt. Az adatvédelmi törvény 13. §-ának (3) bekezdése, valamint a 20. §-ának (9) bekezdése alapján az adatkezelők az érintettek személyes adataik kezelésére vonatkozó tájékoztatási kérelmének számáról, valamint közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmek elutasításáról és annak indokairól évente értesítik az adatvédelmi biztost. A beszámoló elkészítéséig összesen 381, 2007. évre vonatkozó jelentés érkezett. Az adatok szolgáltatására felhívó közlemény a honlapunkon, a jelentések statisztikai elemzése az Adatvédelmi Nyilvántartásról szóló fejezetben olvasható.

Az adatvédelmi nyilvántartás ügyiratainak megoszlása

2007 (%)



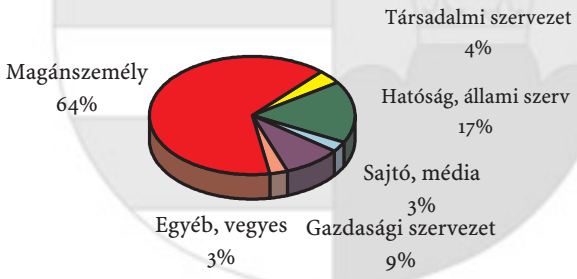
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az indítványozók aránya

Az alábbi ábra az adatvédelmi biztoshoz forduló személyek, szervezetek számáról, illetve arányáról ad tájékoztatást. 2007-ben ismét növekedett azon beadványok (panaszok, konzultációk) száma, amelyeknek indítványozói magánszemélyek voltak: 1425 ügy (2006-ban: 1228). Az indítványozók összetétele, aránya a korábbi évekhez képest nem változott jelentősen. Örvendetes, hogy ebben az évben a sajtó munkatársai részéről jóval több beadványt kaptunk, mint az elmúlt években, összesen 63-at, (tavaly mindössze 23-at) ami az ügyeink 3 százaléka. A gazdasági szervezetek részéről is emelkedett az indítványok száma, összesen 201 (2006-ban mindössze 144) beadvány érkezett, amely az összes ügy 9 százaléka.

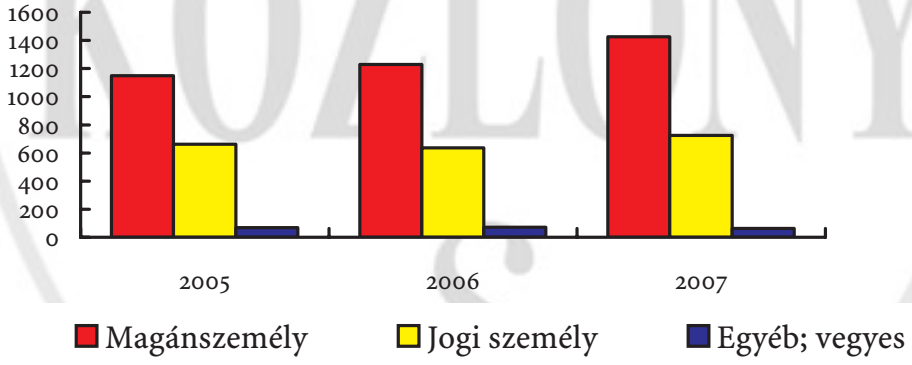
Az indítványozók aránya

2007 (%)



A jogi és a magánszemély indítványozók aránya

2005 - 2007



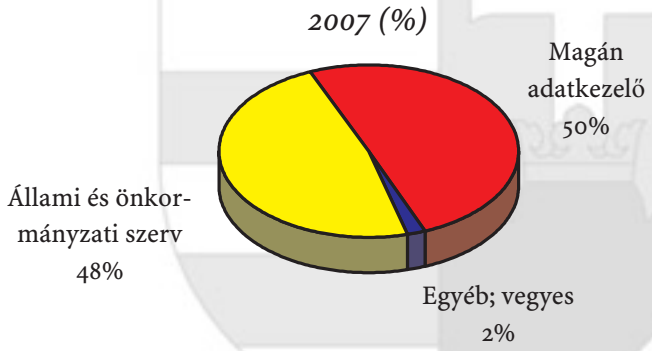
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgált adatkezelők típusai

Az adatvédelmi biztos és irodája 2007-ben összesen 2288 (2006-ban 1976) adatkezelőt, illetve az általuk folytatott adatkezelést vizsgált (volt olyan vizsgálat, amelyben több adatkezelő is érintett volt, illetve volt olyan adatkezelő, amely több adatkezelése miatt, különböző vizsgálatok tárgya volt). Az utóbbi három év idősor adatait összehasonlítva megállapítható, hogy 2007-ben először fordult elő, hogy több magán adatkezelőt vizsgáltunk, mint államit. Emelkedett a magán adatkezelőket érintő vizsgálatok száma (963-ról 1149-re) és ugyancsak emelkedett a vizsgált állami-, önkormányzati adatkezelők száma is (971-ről 1096-ra).

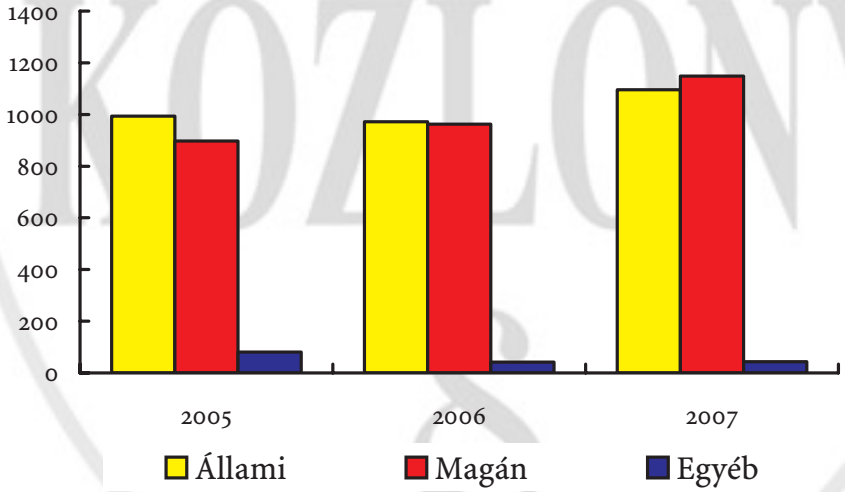
A vizsgált adatkezelők típusai

2007 (%)



A vizsgált adatkezelők típusai

2005 - 2007



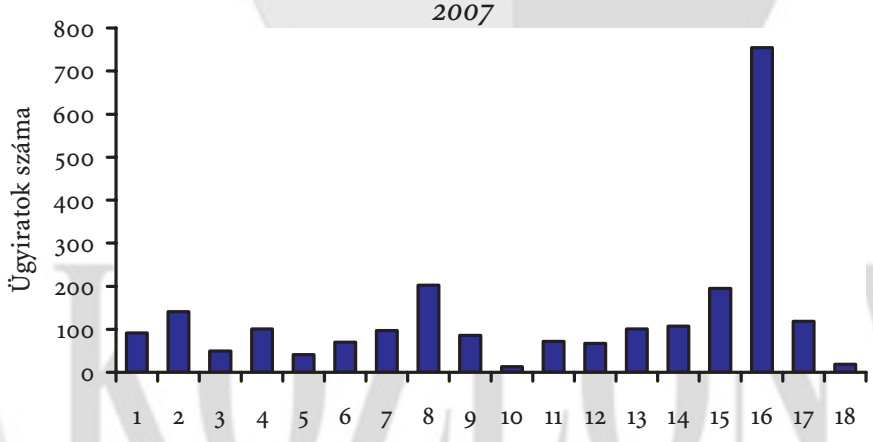
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgált adatkezelők kategóriái

A vizsgált adatkezelők között 754 vizsgálattal továbbra is első helyen kell megemlíteni a nyilvántartási rendszerünk szerint az „egyéb" kategóriába tartozó adatkezelőket. Ezek között találhatóak a gazdasági társaságok adatkezelései 418 vizsgálat, magánszemély adatkezelőket érintő vizsgálatok 164, munkáltatók adatkezelései 85, társasház, lakásszövetkezet 42, direktmarketing és piac-, illetve közvélemény kutató társaságok 25 vizsgálattal. Az egyéb kategóriába soroltuk a kéretlen, üzleti célú reklámot, ajánlatot tartalmazó elektronikus levelekre (spam-ekre) vonatkozó vizsgálatokat is, melyek száma tovább emelkedett. Az egyéb közhatalmi szerveket (bíróságok, ügyészségek, dekoncentrált közigazgatási szerveket) érintő beadványok száma 104-ről, 141-re emelkedett. Növekedett továbbá az államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerveket érintő vizsgálatok száma 52-ről, 86-ra, és a közüzemi szolgáltatók ügyeiben is több vizsgálat folyt, 135-ről 195-re emelkedett az ügyek száma. Az adóhivatalt és a pénzügyőrséget érintő vizsgálatok is megszaporodtak, 38-ról 70-re nőtt a számuk.

A vizsgált adatkezelők kategóriái

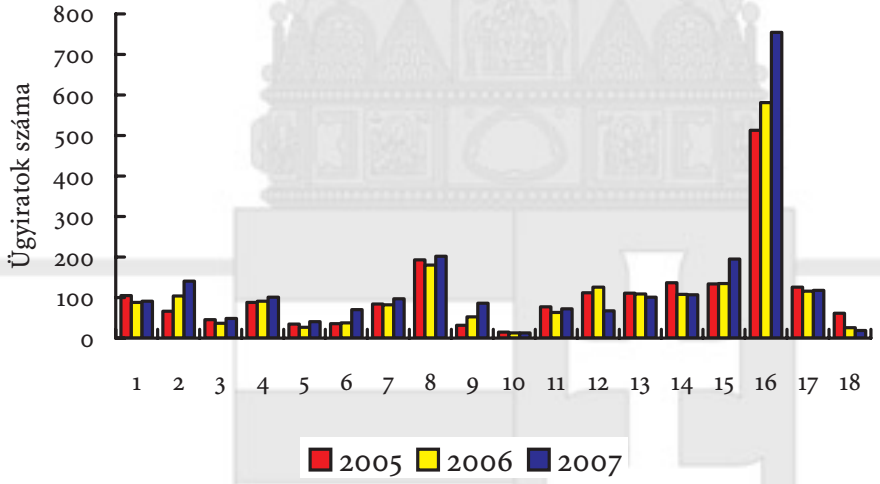
2007



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgált adatkezelők kategóriái

2005 - 2007



1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyőrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv
10 Szakosított felügyeleti szerv
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelő (áruküldők, társasházak, munkáltatók…)
17 Külföldi adatkezelő
18 Nincs adatkezelő

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

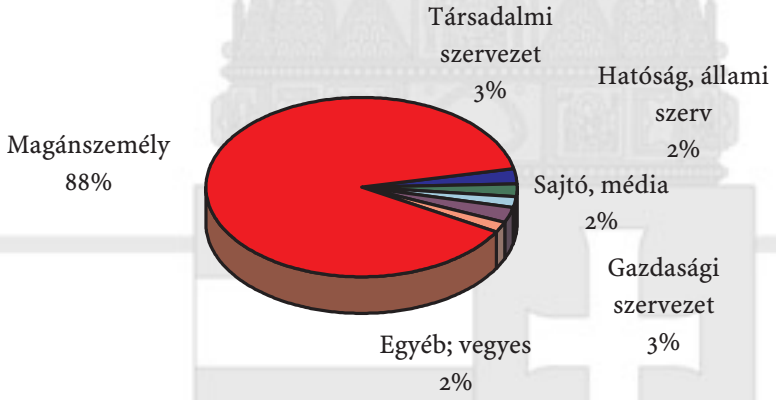
Panaszügyek

Ha az adatvédelmi biztoshoz forduló állampolgárt konkrét jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye állt fenn, a beadványát panaszügyként kezeljük. E fejezetrész tehát már csak azon vizsgált ügyek halmazát elemzi, amelyek konkrét panaszt, bejelentést tartalmaztak. A panaszügyeknek alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik esetben az indítványozó vizsgálat lefolytatása nélkül a hatályos jogszabályok, a csatolt dokumentumok, illetve az általa leírtak alapján kér az ügyre vonatkozó (általános) állásfoglalást az adatvédelmi biztostól és kéri, hogy tájékoztassuk a jogorvoslati lehetőségekről. Ebben az esetben az érintett adatkezelő általában nem is szerez tudomást a vizsgálatról csak akkor, ha az olyan általános vagy fajsúlyos jogsértést tár fel, amelyet mindenképpen orvosolni kell. Ha „csupán" egyéni jogsértést állapítunk meg az indítványozó joga eldönteni, hogy kéri-e az adatvédelmi biztos közbenjárását és eljárását az ügyében, vagy saját maga fordul az adatkezelőhöz és érvényesíti jogait. A másik esetben az indítványozó eleve igényli a panaszolt adatkezelés és adatkezelő vizsgálatát. A jogsérelmet leíró, vagyis panaszügyként kezelt beadványok száma 2007-ben 1435 (2006-ban 1241) volt. A panaszvizsgálatok száma tehát tovább nőtt, még soha ennyi panaszt nem nyújtottak be az adatvédelmi biztoshoz, mint 2007-ben. A vizsgált panaszügyek indítványozóinak összetétele, aránya a következő: a magánszemély panaszosok aránya nem változott számottevően, ezúttal is a már megszokott 88 százalék volt. A társadalmi szervezetek 42, hatóságok, állami szervek 29, gazdasági szervezetek 41 panaszt nyújtottak be. Miként az összes indítványnál, a panaszügyeknél is megfigyelhető a sajtó, média képviselőinek élénkülő indítványozó kedve, 29 panaszügyet terjesztettek elő az előző évi 12-höz képest.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

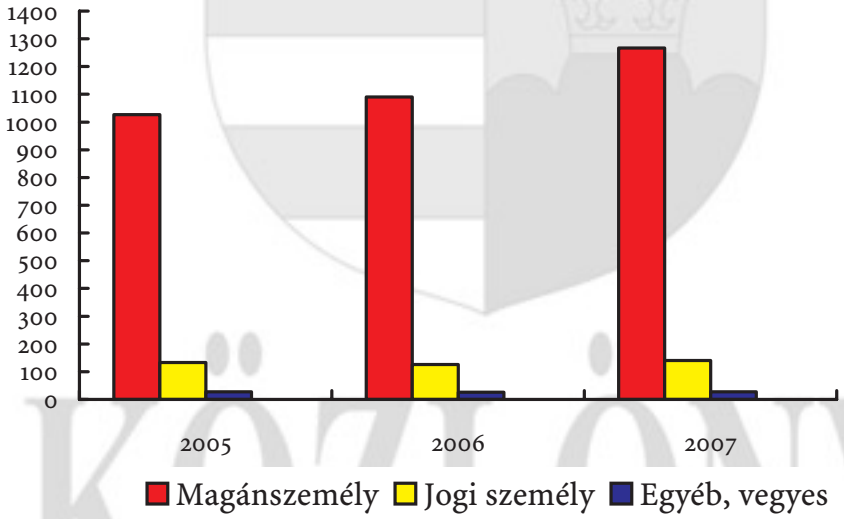
A panaszosok aránya

a 2007. év panaszügyeiben (%)



A jogi és a magánszemély panaszosok aránya

panaszügyek 2005 - 2007



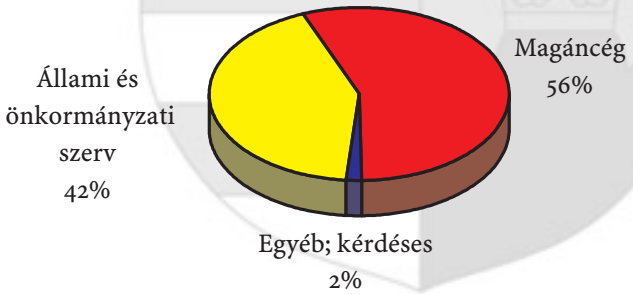
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bepanaszolt adatkezelők típusai

2007-ben a kifogásolt adatkezelések száma nem változott számottevően, az indítványozók összesen 1531 adatkezelőt, illetve adatkezelést kifogásoltak. Egy indítvány több, illetve többféle panaszt is tartalmazhat, sőt előfordul, hogy mindkét alapjogot érinti, vagy ami szintén nem ritka, hogy a két alapjog konfliktusa, vélt vagy valós ütközése a beadvány tárgya. 2007-ben a bepanaszolt adatkezelések 42 százaléka állami, önkormányzati, 56 százaléka valamely magánszervezet vagy személy adatkezelését érintette. Az elmúlt évek folyamatait, arányait is figyelembe véve ezen adat azt jelzi, hogy nemcsak megfordult a magán, illetve az állami, önkormányzati adatkezelések panaszolásának aránya, hanem a kifogásolt magán adatkezelések száma és aránya évről-évre tovább nő.

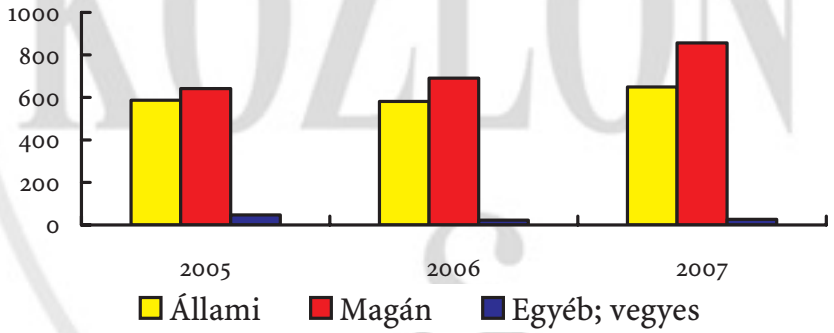
A bepanaszolt adatkezelők típusai

a 2007. év panaszügyeiben (%)



A bepanaszolt adatkezelők típusai

panaszügyek 2005 - 2007



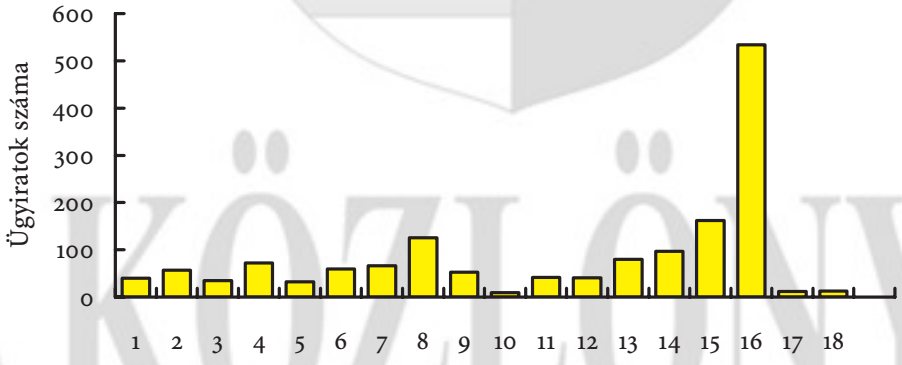
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

2007 folyamán a legtöbb panaszbeadvány az egyéb adatkezelőkkel szemben (magánszemélyek, egyéb gazdasági társaságok, munkáltatók, társasházak, áruküldők, közvélemény kutatók) érkezett, összesen 534 panaszt vizsgáltunk (szemben a tavalyi 412 esettel). A közüzemi szolgáltatókat 162, a helyi önkormányzatok és hivatalok eljárását 126, a pénzintézeteket 97, az adóhivatal, illetve a pénzügyőrség adatkezelését 59 esetben, az államigazgatási jogkörben eljáró szervek eljárását 53 beadványban kifogásolták a panaszosok. 2007-ben mindössze két adatkezelői kategóriában csökkent a panaszok száma: az egyik a központi közigazgatási szervek, vagyis a minisztériumok, a másik a társadalmi szervezetek, pártok, alapítványok, egyesületek. Ez azért is érdekes, mert mindkét kategóriában növekedést tapasztaltunk az elmúlt években. A legszembetűnőbb növekedés a már részletezett egyéb adatkezelők mellett a közüzemi szolgáltatóknál, a helyi önkormányzatoknál, és az egyéb közhatalmi szerveknél tapasztalható.

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

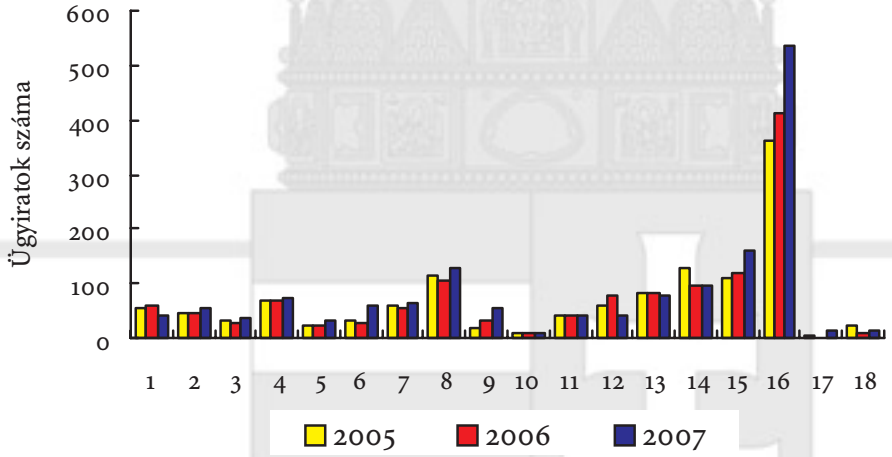
a 2007. év panaszügyeiben



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

panaszügyek 2005 - 2007



1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyőrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv
10 Szakosított felügyeleti szerv
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelő (áruküldők, társasházak, munkáltatók…)
17 Külföldi adatkezelő
18 Nincs adatkezelő

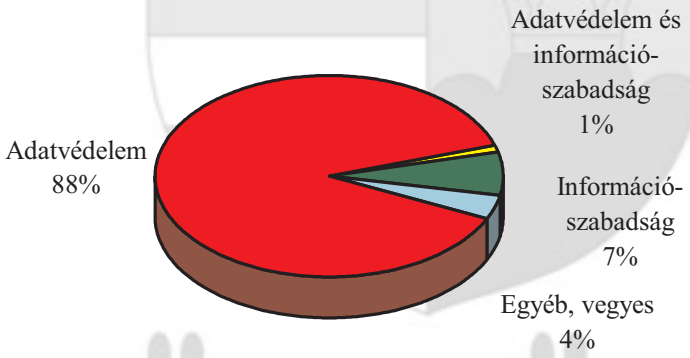
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Információs ágak a panaszügyekben

Az összes panaszügy (1435) közül személyes adataik kezelése miatt 1264-en tettek panaszt. A közérdekű adatok kezelésének gyakorlatát 117 esetben kifogásolták az adatvédelmi biztosnál. A panaszügyekben, információs ágak szerinti megoszlását tekintve, ismét nagyon magas az adatvédelem aránya (88 százalék), míg az összes ügyet tekintve a mindkét alapjogot érintő beadványok száma 75, ebből csupán 17 volt panaszügy. 54 panaszügy nem érintette egyik információs ágat sem. A panaszügyek számának ütemes emelkedésével lépést tartanak az információszabadság érvényesülését kifogásoló panaszok, vagyis a két alapjogot érintő ügyek aránya állandónak mondható.

Információs ágak aránya a panaszügyekben

a 2007. év panaszügyeiben (%)



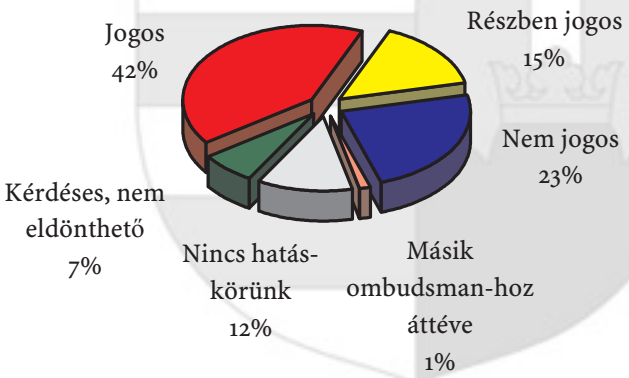
Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A panaszok jogossága

A már lezárt panaszügyek (1435-ből 1206-ot zártunk le a beszámoló megírásáig, az előző évben ez a szám 1241/1037) 57 százalékában – 678 esetben – állapítottuk meg, hogy jogos vagy részben jogos volt az indítványozó panasza. 2006-hoz képest tehát nem változott a jogos és részben jogos panaszok aránya, viszont ezen belül 4 százalékkal nőtt a jogos panaszok hányada. 143 esetben nem rendelkezett hatáskörrel az adatvédelmi biztos az ügy kivizsgálására, 18 ügyet pedig másik országgyűlési biztoshoz tettünk át. A kérdéses, illetve az adatvédelmi biztosi vizsgálat útján el nem dönthető panaszok száma 84 volt.

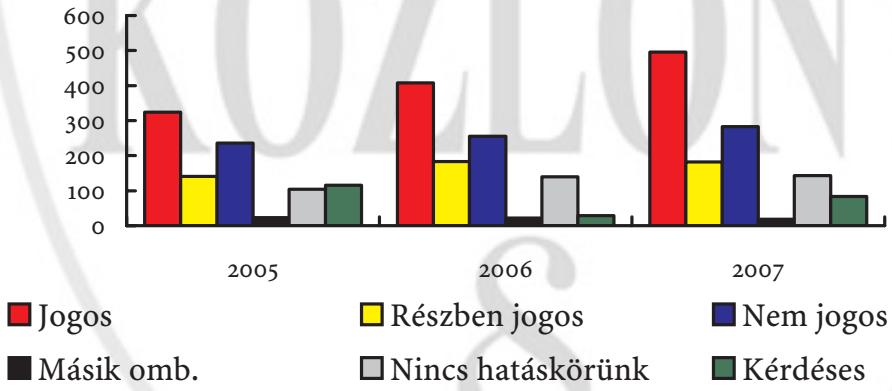
A panaszok jogossága

a 2007. év panaszügyeiben (%)



A panaszok jogossága

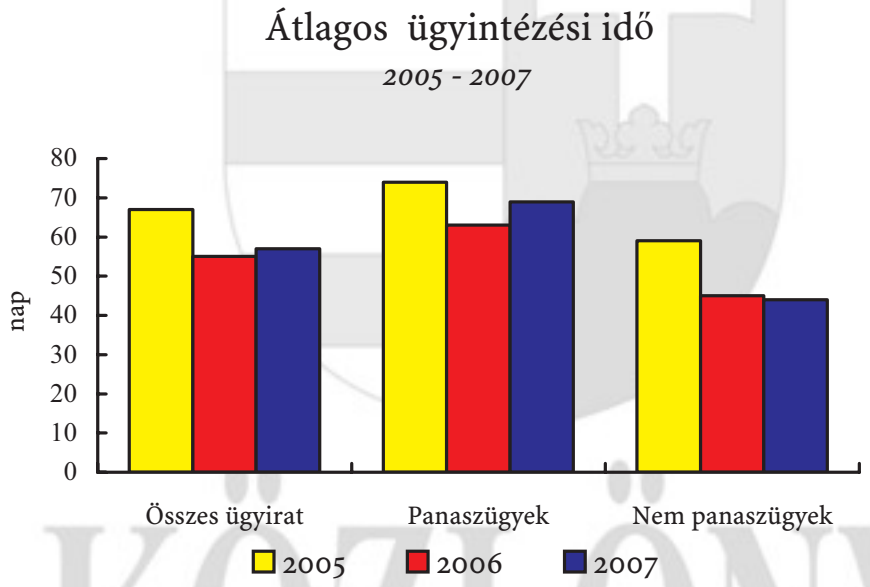
panaszügyek 2005 - 2007



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Átlagos ügyintézési idő

Annak ellenére, hogy a beadványok és ezen belül a panaszok száma 2007-ben drámaian megugrott, az átlagos ügyintézési idő ehhez képes alig változott, sőt a nem panasz ügyek esetében tovább tudtuk csökkenteni az ügyintézés idejét. Ennek egyik oka, hogy a jogszabály-véleményezéseket igen rövid, néhány napos határidővel kell elkészítenünk és ebből az ügyfajtából közel kétszer annyi volt, mint tavaly. A grafikon három éves adatainak összehasonlítása után látható, hogy az átlagos ügyintézési idő csupán két nappal emelkedett. A lezárt panaszügyek átlagos ügyintézési ideje az ügyszámnövekedéshez képest sem nőtt számottevően. Míg 2005-ben 72 nap, 2006-ban csak 63 nap, 2007-ben már 69 nap volt az átlagos ügyintézési idő.



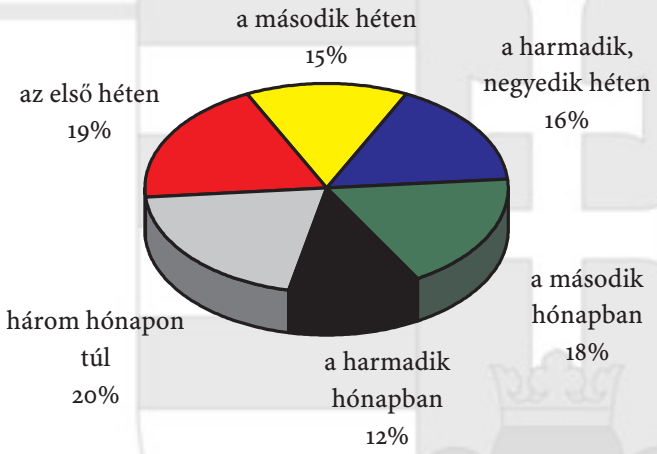
Az ügyintézés időtartama 2007-ben a következőképpen alakult. Az iktatott 2724 ügy közül 1362-ben az első hónapban adtunk érdemi választ a beadványt tevőnek, ez az összes ügy fele. A második hónapban további 493 beadványra válaszoltunk, amely további 18 százalékot tesz ki. Ez már az összes lezárt ügy több mint kétharmada. Az ügytorlódás jelei is felfedezhetőek, mivel a harmadik hónapban és azon túl adott érdemi válaszok száma is viszonylag magas (316, illetve 553 ügy). Egyértelmű, hogy az ügyszámnövekedés mértékéhez képest szinte alig változott az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

átlagos ügyintézési idő, és egyáltalán nem szokatlan, hogy az adatvédelmi biztos vizsgálata egyes ügyekben elhúzódik. A beszámoló elkészítésekor 398 beadvány – ebből 229 panaszügy – vizsgálata még folyamatban van.

Az ügyintézés időtartama a 2007-es évben

("Hány ügyre válaszoltunk érdemben") %



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II. VIZSGÁLATOK

A. Személyes adatok

Bevezetés

A „személyes adatok” címet viselő fejezet bevezetője hagyományosan összefoglalója az előző évnek, és bemutatja azt, hogy a korábbiakhoz képest hogyan alakultak a személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatos vizsgálataink. Az elmúlt év talán legérdekesebb mutatóját a korábbi fejezet már megmutatta: a 2001 óta folyamatos ügyszámnövekedést követő 2006-os „megtorpanás” után 2007-ben ismét emelkedett ügyeink száma. Bár ezen emelkedésen „osztozik” az adatvédelem a közérdekű adatok nyilvánosságával, a jogszabály-véleményezéssel és a nemzetközi ügyekkel, mégis jelen fejezet vonatkozásában is megállapítható: a vizsgálatok száma nagymértékben emelkedett, mind a panaszügyeket, mind a konzultációs ügyeket tekintve.

Mindaddig, amíg az ügyszám folyamatos emelkedéséről számolhattunk be, egyszerű volt a lehetséges okok megtalálása: az érintettek egyre inkább megismerik lehetőségeiket, tudják, hogy milyen esetben lehet az adatvédelmi biztoshoz fordulni, és élnek is e jogukkal, míg az adatkezelők használják az Irodával való konzultáció lehetőségét. Nehéz ugyanakkor az intézmény ismertségének terjedésére fogni azt, hogy egy enyhe megtorpanást miért követett egy markáns növekedés, miközben azt nem előzte meg olyan jelentőségű jogszabály-változás, vagy „ismeretterjesztés” amelynek ez eredménye lehetett volna. Való igaz, hogy 2007-ben is voltak olyan ügyek, melyeket viszonylag nagy számban kifogásoltak az állampolgárok: a gázár-támogatás rendszere, egy-egy spam-kampány, vagy az évek után újra előkerülő, adóazonosítóból születési dátumot generáló függvény elleni panasz (mellyel kapcsolatban a biztos ismét leszögezte: egyrészt az azonosítót kezelő szervek amúgy is birtokában vannak a születési időnek, másrészt az azonosító generálásának alapja ez a dátum, így inkább az lenne a gond, ha nem lenne visszafejthető). Ilyen ügyek azonban korábban is voltak, elég 2006-ra és a választásokra gondolni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fentiek okán nem is próbálkozunk meg az ügyszám-növekedés lehetséges okainak elemzésével. Ehelyett bízunk abban, hogy inkább az intézmény ismertsége áll a háttérben, és nem a jogsértések számának növekedése.

Ha a vizsgálatok szerkezetét nézzük, az elmúlt évekhez hasonlóan ismét nagy arányban találjuk meg a gazdasági szféra adatkezelőit, melyek immár „megbízhatóan" több munkát adnak, mint az állami szféra. Ez jelenik meg abban is, hogy a fejezet elején a „nagy adatkezelésekről" egyre rövidebben szólunk, és egyre kevésbé találkozunk nagy horderejű, súlyos jogsértésekkel például a személyi adat- és lakcímnyilvántartás szerve, vagy az adóhatóság esetében. Ezen jelenség mögött nagy valószínűséggel az áll, hogy az állami szervek egyre inkább rendezett jogszabályi környezetben, jogkövetően dolgoznak – az már más kérdés, hogy egy-egy ilyen jogszabály megalkotása előtt igencsak nagy csatákat kell vívni a nagyra törő adatkezelési tervek ellen –, míg a magánszféra adatkezelői, bankok, biztosítók, munkáltatók újabb tervei, célkitűzései, és az ezek érdekében alkalmazott eszközök bántják a polgárok jogérzetét. Sajnálatos, de megfigyelhető az is, hogy noha a polgárok napjainkban már magabiztosabban lépnek fel jogaikért például a rendőrséggel, adóhatósággal szemben, egyre inkább védtelennek érzik magukat a bankok ügyfeleiként, vagy munkavállalókként.

Látható, hogy az ügyszám-növekedés nem járt együtt a vizsgálatok szerkezeti változásával, vagyis ha az egészen belüli százalékos arányokat nézzük, jelentős átrendeződésről 2007-ben nem tudunk beszámolni. Majdnem ugyanazt állapíthatjuk meg tehát 2007-ben, az adatvédelmi biztos intézménye második hatéves ciklusának végén, mint 2001-ben, hat évvel korábban: a folyamatos ügyszám-növekedés mellett az ügyek megoszlása többé-kevésbé stabil képet mutat. A teljes hat évet tekintve voltak persze lényeges változások: az ügyszámok megtöbbszöröződése, a magánszféra törvényen alapuló nagy adatkezeléseinek kialakulása, a biztos jogosítványainak változása és ezek használata, az Uniós tagsággal összefüggő feladatok megjelenése, stb. Ezek elemzése azonban nem ezen fejezet feladata, az inkább megvalósulhat „kívülről", akkor, ha jelen beszámoló elkészültével és elfogadásával tényleg lezárható a hat év.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bevezetőben még egy eseményről szólni kell.

Az Európa Tanács január 28-át az Adatvédelem Napjává nyilvánította annak tiszteletére, hogy ezen a napon írták alá Strasbourgban az Egyezményt az „egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során". Az első adatvédelem napjára az Adatvédelmi Biztos Irodája is készült: sor került egy, az adatvédelemmel összefüggő karikatúra pályázatra, az Iroda munkatársai középiskolákba látogattak el és előadásokat tartottak. Az Európai Unió tagállamainak adatvédelmi biztosaiból, hatóságaiból álló 29-es Munkacsoport határozatában foglaltaknak megfelelően az európai adatvédelmi hatóságok vállalták, hogy a jövőben is együttműködnek az Európa Tanáccsal az Adatvédelem Napjának sikeréért.

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelők

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

A nevében megújult Központi Hivatal adatkezelését a nyilvántartásokban tárolt hatalmas mennyiségű személyes adathoz képest csak kevesen kifogásolták. A név- és lakcímadatok direkt marketing célú felhasználását illetően az elmúlt évekhez képest idén kevesebb panasz érkezett, a kedvező tendencia inkább a hagyományos, postai úton küldött megkeresések visszaszorulásával és a kéretlen elektronikus reklámlevelek (spamek) sajnálatos térhódításával hozható összefüggésbe.

Egy polgár azt sérelmezte, hogy a parkolási társaságtól fizetési felszólítást kapott, holott a fizetés nélküli parkolás időpontjában a gépjármű már nem volt a tulajdonában. A vizsgálat során kiderült, hogy a panaszos, mint a gépjármű eladója csak jelentős késedelemmel jelentette be az elidegenítés tényét, így hátránya részben saját mulasztásából származik. A nyilvántartás aktualizálásához ugyanis elengedhetetlen a polgárok jogkövető eljárása. Amennyiben a polgárok a jogszabályokban előírt bejelentési kötelezettségüknek nem, vagy csak késedelmesen tesznek eleget, úgy a nyilvántartást vezető hivataltól sem várható el, hogy az adatbázisok napra készen a valós állapotokat tükrözzék.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30) BM rendelet 76/A. §-ában foglaltak szerint a gépjármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését a változástól számított 15 napon belül, a régi tulajdonos a tulajdonjog változásáról készült okirat benyújtásával (megküldésével) teljesíti. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (továbbiakban: Kknyt.) 33. § (1)-a pedig az új tulajdonos kötelezettségeként írja elő a bejelentés megtételét az erre okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül. Az eladó bejelentésekor az eladás tényét rögzítik a járműnyilvántartásban. Az új tulajdonos adatainak bejegyzésére abban az esetben kerül sor, ha annak jogszabályi feltételei teljesülnek. Mivel sem az eladó, sem a vevő nem tettek eleget törvényi kötelezettségüknek, a körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzője közlekedési igazgatási eljárást kezdeményezett bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt. *(438/P/2007)*

Fegyveres és rendvédelmi szervek

A fegyveres és rendvédelmi szervek közül a legtöbb beadvány a rendőrséget érintette. A 2006-os őszi események után a Rendőrség átlátható működésének kívánalma eddig nem tapasztalt mértékben megerősödött, amely 2007-ben is mindvégig tapasztalható volt. E kívánalom vonatkozásainak jelentős része a közérdekű adatok megismerhetőségével kapcsolatos, így ebben a fejezetben csupán a személyes adatokhoz kötődő kérdéseket érintjük.

A rendőri igazoltatásokkal összefüggő panaszok száma érezhetően megemelkedett. A rendőrség tevékenységével kapcsolatos kritikusabb állampolgári szemlélet érzékelése mellett az egyes panaszügyek vizsgálatán túl arra is választ kerestünk, hogy ez a tendencia csak mennyiségi emelkedést jelent, vagy a rendőrség gyakorlatának valós megváltozását tükrözi. Kétségtelen, hogy az utcai események időnként eddig szokatlan feladatok elé állították a rendőrség állományát, a rendőri intézkedésekre, köztük az igazoltatásra vonatkozó jogszabályi környezet azonban változatlan maradt.

A panaszok leginkább arról számoltak be, hogy bizonyos helyzetekben, helyszíneken úgy került sor igazoltatásra, hogy annak látszólag indoka nem volt, így például békés demonstráción részt vevő, vagy az utcán nemzeti lobogóval sétáló polgárokat igazoltattak. Ilyen esetek-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ben rendre „zaklatásszerű” intézkedésként élték meg a panaszosok az igazoltatást, illetve az ezzel járó adatrögzítést. Válaszul az adatvédelmi biztos, megismételve korábbi álláspontját, arról tájékoztatja a panaszosokat, hogy az eljáró rendőr csak azzal a személlyel összefüggésben rögzíthet adatokat, akinél ezt további intézkedés szükségessége vagy egyéb releváns körülmény indokolja. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, úgy az adatok tárolása jogellenes. *(2075/P/2007, 2266/P/2007, 2485/P/2007)*

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) folyamatban lévő módosításának révén változni fognak az igazoltatásra vonatkozó szabályok, így a rendőr, illetve az állampolgárok jogaira és kötelezettségeire nézve világosabb szabályok fognak születni. A nyár folyamán üdvözöltük az Országos Rendőr-főkapitányság állampolgároknak szánt tájékoztató anyagának tervét. A tájékoztató az igazoltatással kapcsolatos tudnivalókat foglalja össze a polgárok számára. Támogattuk, hogy az ORFK minél szélesebb körben terjessze a tájékoztató anyagot az állampolgárok között.

Az igazoltatások révén gyűjtött adatok kezelésével összefüggésben két vizsgálat is folyamatban van. Állampolgári panasz alapján vizsgáljuk, vajon megfelel-e a jogszabályi feltételeknek az igazoltatás „rabosításszerű” módja, amelynek során az előállított polgár videokamera előtt kell, hogy elmondja személyazonosító adatait. Az eljárás módja adatvédelmi szempontból aggályos, azonban az ilyen módon keletkezett adatok kezelésének körülményeit feltáró vizsgálat még nem zárult le.

Egy másik beadvány alapján azt vizsgálta az adatvédelmi biztos, hogy megalapozott-e az az állampolgári állítás, mely szerint a zavargások során meghatározó szerepet játszó személyekről belső nyilvántartás készült, illetve a „szélsőjobboldali politikai szervezethez tatozó” megjelölés valóban szerepel-e bizonyos regiszterekben. A vizsgálat határozottan cáfolta ezt a félreértésből eredő következtetést. *(2430/K/2007)*

A rendőrség közterületi kamerás megfigyelésére vonatkozó szabályokat – részben az adatvédelmi biztos észrevételei alapján – az év során módosították. Ennek részleteiről bővebben a „Kamerák” című fejezetben számolunk be.

A büntetés-végrehajtási intézetekben rendszeresített kapcsolattartói nyilvántartás és az intézetekben alkalmazott korlátozó intézkedések tárgyában számos beadvány érkezett hivatalunkhoz.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (továbbiakban: Bvsztv.) 2007. június 1-jével bekövetkezett módosításával a kapcsolattartóként megjelölt személyek nyilvántartásba vételét rendelték el. A Bvsztv. 28/A. §-a alapján a büntetés-végrehajtási szervezet, illetőleg a javítóintézet, a végrehajtás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében és a kapcsolattartó személyazonosságának a látogatás alkalmából történő megállapítása céljából – a kapcsolattartóként megjelölt személy hozzájárulásával – nyilvántartja mindazoknak a személyeknek a személyes adatait, akikkel az elítélt kapcsolatot tart fenn (kapcsolattartó). A kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó családi és utónevére, lakcímére (székhelyére), telefonszámára és kapcsolattartói minőségére.

A Bvsztv. lényegében egy kötelező adatkezelést hozott létre, ugyanakkor a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv., adatvédelmi törvény) rendelkezéseivel összhangban a nyilvántartandó kapcsolattartók önkéntes hozzájárulását is megköveteli adataik felvételéhez. A biztos megkereséssel fordult a büntetés-végrehajtás országos parancsnokához, akinek értékelése tükrében úgy vélte, hogy a nyilvántartás jelenlegi rendszere apróbb korrekciókra szorul. Egyebek mellett szorgalmazta, hogy az Országos Parancsnokság valamennyi büntetés-végrehajtási szervezet számára – a Bvsztv. által meghatározott adatkört igénylő – egyező tartalmú és megjelenésű nyilatkozatot rendszeresítsen annak érdekében, hogy a nyilvántartás naprakész lehessen, és egy esetleges átszállítás alkalmával az új büntetés-végrehajtási intézetben ne kelljen új nyilatkozatokat beszerezni.

Ugyanakkor kétséges, hogy a nyilvántartás felállításával egyidejűleg bevezetett intézkedések – amelyek lényegében az érintkezés valamennyi formáját érintik – indokoltak-e, összhangban vannak-e a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendeletben foglaltakkal és megfelelnek-e az alkotmányossági követelményeknek. Összegezve elmondható, hogy a kapcsolattartói nyilvántartás vezetése megfelel az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek. Annak vizsgálatára azonban már nem rendelkezik az adatvédelmi biztos hatáskörrel, hogy a nyilvántartás jogszerű vezetése révén a kapcsolattartás minden formájának korlátozása sérthet-e egyéb alkotmányos jogokat. Ezért a szóban forgó panaszokat ennek kivizsgálása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosához áttette. *(1383/P/2007, 1381/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A rendőrség – és általában a nyomozó hatóságok – munkáját érintő sajátos ügycsoportot azok a beadványok képezik, amelyek az elektronikus kommunikáció során továbbított üzenetek büntetőeljárás során történő felhasználását érintik. A probléma lényege abban áll, hogy míg a vonatkozó jogszabályok a hagyományos levelezést tekintik általánosnak, és ezzel állítják párhuzamba az elektronikus levelezést, a gyakorlatban az utóbbi vált elterjedtebbé. A hagyományos levelek esetében eltérő szabályok vonatkoznak a kézbesített levelekre, és a még „úton lévőkre", és megfelelő garanciák védik az érintetteket attól, hogy levelezésükben tudtukon kívül kutakodjanak. Ezeket a szabályokat ugyanakkor sokszor nehéz leképezni az elektronikus levelezésre.

Az elektronikus levelezés „hagyományos" formája abban hasonlít a postai levélre, hogy meghatározott személyek között történő kommunikáció, melynek tartalmát a feladó és a címzett ismeri, a levelek az ő számítógépükön (rendszerükön) találhatók. Számos esetben azonban a levelezés tartalomszolgáltató útján történik, ilyenkor az adatok ténylegesen nem a küldő vagy a fogadó személy számítógépén vannak, hanem a szolgáltató szerverén, melyhez a feladó és a címzett az Interneten keresztül fér hozzá. Ebbe e körbe tartoznak az ingyenes levelezőrendszerek, melyeknél tényleges adatmozgás nem történik. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) azonban nem szűkíti le az adatkört az elektronikus levelezésre, hanem tágabban fogalmaz, amikor „számítástechnikai rendszer útján továbbított és tárolt adatokat" említ, hasonló a logikája az Rtv.-nek is.

Egyértelműnek tűnhet, hogy a hagyományos leveleket megillető védelem szintjét ki kell terjeszteni az elektronikus levelezésre is, a közlés jellege ezt mindenképpen indokolja. Ugyanakkor, míg a postai levél „elfogása", telefon lehallgatása hosszabb ideje szerepel a nyomozó hatóságok eszköztárában, és egyértelműen szabályozott, addig napjainkra az e-mail, ezen belül a közbenső tartalomszolgáltatón keresztül történő kommunikáció mindennapossá, és az előzőeknél elterjedtebbé vált. Ezt azonban a jogalkotás nem követte.

Ez számos helyzetben bizonytalanságot okoz. Ezt mutatja, hogy a Rendőrség sokszor bizonytalan abban a tekintetben is, hogy ki minősül hírközlési szolgáltatónak, és emiatt nem megfelelő jogalapot jelölnek meg. Aggályos az is, amikor egy-egy szolgáltató szerverén tárolt adatokhoz a lefoglalás eszközével próbálnak hozzáférni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Valószínűleg az is nehézséget okoz, hogy olyan hagyományos fogalmakat kell egy új technológiára, módszerre alkalmazni, mint például a kézbesítés. Ez a postai levélnél egyértelmű, az e-mailnél nem. Ugyanis, hiába állapítható meg egyértelműen, hogy a címzett megtekintette-e a levelezését, vagy adott levelet, az ügyészség szerint ezen levelek már a megküldéssel kézbesítettnek tekintendők. Az adatvédelmi biztos a legfőbb ügyésznek jelezte, hogy ezzel nem ért egyet.

Mivel a kérdést konkrét ügyben nem sikerült megoldani, konzultációt kezdeményeztünk az érintett szervek és a szolgáltatók bevonásával annak érdekében, hogy a jogalkotás hiányosságait az egységes jogalkalmazás kiküszöbölhesse. *(476/K/2007)*

Állami adóhatóság

Az idei évben is számos beadvány érintette közvetlenül vagy közvetve az állami adóhatóság adatkezelését.

A vagyonosodási vizsgálatok kapcsán az APEH rendszerint adatszolgáltatásra hívja fel az adóalanyt. Az adatigénylés jogszerűségét évről évre többen vitatják, kifogásaik túlnyomórészt alaptalannak bizonyulnak. Az adóhatóság ugyanis a tényfeltárás érdekében a szabad bizonyítási rendszer kínálta eszközök közül belátása szerint választhatja ki a megfelelőt, így az ügyfelet nyilatkozattételre is felhívhatja. Természetesen az adóhatóság adatkezelése során is irányadó az adatvédelmi törvény 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elve, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Abban az esetben amikor a formanyomtatványon kért információk relevánsak lehetnek az adózó valós jövedelmi helyzete megállapításában, túlzott, az adatkezelés célját meghaladó adatigénylésről nem beszélhetünk. *(451/P/2007, 1756/P/2007)*

Közvetve szintén a vagyonosodási vizsgálatokhoz kapcsolódott az az ügy, melyben egy autókereskedő cégnél végzett ellenőrzés során magánszemélyekről is szükségszerűen információkhoz jutott az adóhatóság.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az APEH elnökének tájékoztatása szerint az ellenőrzés célja a cég által vezetett nyilvántartások valóságtartalmának vizsgálata volt. Egy ilyen ellenőrzés során, különösen, mikor az adózó tevékenységi köre a szolgáltatáshoz, értékesítéshez kapcsolódik, elengedhetetlen, hogy az adóhatóság az ellenőrzésben érintett adózókkal kapcsolatba került vevők, ügyfelek adatait is megismerje. A biztos álláspontja szerint, ha az ilyen vizsgálat célja nyilvánvalóan nem a szervezet esetleges mulasztásainak, jogsértéseinek szankcionálása, hanem burkoltan a magánszemély adózókról való információgyűjtés, az ilyen eljárás adatvédelmi szempontból helytelen lehet. A konkrét ügyben azonban nem volt megállapítható, hogy célzottan a későbbiekben vizsgálandó személyek kiválasztásához gyűjtött volna adatokat az adóhatóság. Eljárása az adójogi és adatvédelmi rendelkezéseknek egyaránt megfelelt. *(1924/K/2006)*

Szintén jogszerűen értesült az adóhatóság több száz regisztrációs adót visszaigénylő személy kilétéről. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) 54. § (3) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis az adóhatóság jogosult a hatáskörébe tartozó, adóval kapcsolatos, a titoktartási kötelezettség alá tartozó adatról, tényről, körülményről vagy iratról más adóhatóság (vámhatóság) tájékoztatására, ha az valamely adó (vámteher) vagy adóhiány feltárását, behajthatóságának megállapítását, illetve adóigazgatási eljárás lefolytatását lehetővé teszi vagy valószínűsíti. E felhatalmazás alapján a fővámhivatalok a mintegy 26 és félezer magánszemélyből 366 ügyfél esetében valószínűsítették a rendelkezésre álló iratok alapján az adóhiány fennállását és éltek az állami adóhatóság illetékes igazgatósága felé jelzéssel.

Telefonos bejelentésekből és beadványból értesültünk arról, hogy számos termékfelvásárló tanácstalan az adóhatóságnak szolgáltatandó, illetve termékfelvásárlás alkalmával az őstermelőktől kérhető személyes adatok köre tekintetében. A jogszabályi háttér áttanulmányozása után e tevékenység sajátosságait és az adatkezelés célhoz kötöttsége elvét is figyelembe véve megállapítást nyert, hogy indokolatlan és túlzott mértékű az adóhatóság termékfelvásárláshoz köthető adatigénylése.

Az Art. 31. § (2) bekezdése alapján, a munkáltató és a kifizető 2007. január 1-jétől havonként elektronikus úton bevallást tesz az adó és/vagy társadalombiztosítási kötelezettséget eredményező, magánszemélyeknek teljesített kifizetésekkel, juttatásokkal összefüggő valamennyi adóról, járulékról és a bekezdés 1-27. pontjaiban meghatáro-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zott adatokról. A bevallási kötelezettség a magánszemély személyi adataira (neve, születési neve, anyja neve, születési helye és ideje), nemére, állampolgárságára is kiterjed. Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 56. § (1) bekezdése értelmében a mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany termékértékesítésekor, szolgáltatásnyújtásakor a kompenzációs felár érvényesítése érdekében köteles a terméket átvevőnek, vagy a szolgáltatást igénybe vevőnek hitelesített írásos nyilatkozatban megadni nevét, címét, adóigazgatási azonosító számát. A törvény 4. számú melléklet III. része meghatározza a felvásárlást igazoló bizonylat tartalmi elemeit, melynek – egyebek mellett – része az adóalany neve, címe, adóazonosító száma és a mezőgazdasági őstermelő igazolványának száma. A felvásárlási jegyek tartalma szerint ugyanakkor az eladó születési idejére, helyére, valamint anyja nevére vonatkozó rovatokat „csak adóazonosító jel hiányában szükséges kitölteni", vagyis azok feltüntetése főszabályként nem kötelező. Az adóhatóság pedig amúgy is az adóazonosító jelén tartja nyilván az őstermelőt. A biztos az APEH elnökének írt levelében ismertetett álláspontja szerint a nem egyértelmű jogi szabályozás amellett, hogy felesleges adminisztrációt eredményez, az adatkezelés célhoz kötöttségének elvével sincsen maradéktalanul összhangban. Az APEH elnöke sajnos nem osztotta a biztos álláspontját és ragaszkodott a jelenlegi gyakorlat fenntartásához. *(1924/K/2006)*

A Business Software Alliance (BSA) tevékenységének jogosságát vitató panaszbeadványok elbírálása során áttekintettük a BSA-APEH között kötött megállapodást is. A kérelmezők számára megküldött állásfoglalás hangsúlyozta, hogy adótitkokat az APEH nem adhat át a BSA-nak. Az adatok továbbítására az adóhatóságnak megállapodás alapján nincsen módja, erre külön törvényi felhatalmazásra lenne szükség. Ilyen tartalmú kitételt egyébként az APEH és a BSA között létrejött megállapodás sem tartalmaz. *(516/P/2007, 2240/P/2007, 2298/K/2007, 2301/P/2007, 2305/P/2007, 2401/P/2007, 2407/P/2007/, 2446/P/2007)*

Önkormányzatok

2007-ben a helyi önkormányzatok adatkezeléseit érintő ügyeink száma megközelítette a kétszázat. A vizsgálatok alapos szemügyre vétele után megállapítható, hogy jelentősen nőtt az olyan beadványok aránya, amelyek a helyi önkormányzatok kezelésében lévő közérdekű, vagy közérdekből nyilvános személyes adatok, illetve a törvény alapján védett

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

személyes adatok hozzáférhetővé tételére, vagy olyan személyes adatok jogellenes továbbítására vonatkoztak, amelynek felelős adatkezelője az önkormányzat valamely szerve.

Az önkormányzati adatkezelések rendkívül sokrétűek, szerteágazóak, néha igen bonyolultak; alapos és speciális jogi ismereteket igényelnek, mivel a jogi szabályozás általában többszintű, és igen összetett. Ennek oka a sajátos kettősség: a helyi önkormányzatoknál általában élesen, néha kevésbé láthatóan, de elkülönülnek a helyi önkormányzati ügyekkel, valamint a közigazgatási hatósági ügyekkel kapcsolatos adatkezelések. A bonyolultságot tovább fokozzák az önkormányzati hatósági ügyekhez köthető speciális adatkezelési jogosultságok, vagyis amikor a képviselő testület, illetve a polgármester maga jár el hatóságként, vagy például az a tény hogy a (körzetközponti) helyi önkormányzat jegyzője egyúttal a központi nyilvántartások területi szerve is. Az önkormányzatok azonban nem csak adatkezelők, hanem adatigénylők és adatszolgáltatók is egyúttal, sőt mindezek mellett a törvény által meghatározott körben személyes adatok kezelésére vonatkozóan jogalkotási hatalommal felruházott szervezetek.

Az adatkezelési jogosultságokat és kötelezettségeket általában pontosan meghatározzák a vonatkozó jogi normák, melyek alapos ismerete nélkülözhetetlen. A jogszabályok nagy számára és összetettségére való tekintettel azonban némely esetben az is nehéz lehet, hogy a tisztviselők érzékeljék egy adatkezeléssel is járó ügy „specialitását", megszokottól való eltérését, és azt, hogy emiatt eltérő gyakorlati és jogi megközelítést és ismeretet igényel. A másik nehéz kérdéskör a különböző nyilvántartások és adatkezelések elkülönítése, elválasztása és az adatbázisok összekapcsolásának tilalma. Kisebb önkormányzatoknál, ahol egy ügyintéző feladatkörébe több ügycsoport is tartozhat, ennél fogva több adatbázist is egyazon személy kezel, kérdéses, hogy biztosítható-e egyáltalán adott ügy jogszabály által előírt adatok ismerete alapján való elbírálása, más adatok „bevonása" nélkül.

Mindezek miatt hasznos, ha az adatkezelők felelős döntésük meghozatala előtt kérik ki véleményünket. Továbbra is javasoljuk, hogy lehetőség szerint minden polgármesteri hivatalban legyen olyan tisztviselő, aki az adatvédelemmel és az információszabadsággal egyaránt hivatásszerűen törődik, és jelzi a munkatársainak, ha a munkájuk során adatvédelmi visszásságot tapasztal.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ebben az évben sem tér el a biztosi beszámoló attól a már jól bevált gyakorlattól, hogy a helyi önkormányzatok kezelésében levő közérdekű, közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó ügyeink ismertetése az információszabadság fejezetben található meg. Tekintettel az önkormányzatok által is előszeretettel telepített, üzemeltetett közterületi kamerarendszerekre a távfigyelés, térfigyelés adatvédelmi kérdéseit elemző, összegző vizsgálatokat, állásfoglalásokat külön alfejezetben tárgyaljuk.

Helyi rendeletalkotás

Az iménti bevezetőben már szót ejtettünk arról, hogy törvény meghatározott körben felruházhatja a helyi önkormányzatokat olyan önkormányzati rendelet megalkotására, amely személyes adatok kezelését rendeli el, vagyis a helyi önkormányzat az érintettek személyes adatai védelméhez való jogát alkotmányos keretek között korlátozhatja. Ilyen jogszabály például a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban Hgt.) amelynek helyi végrehajtási rendeleteivel kapcsolatban számos (általában alaptalan) panasz érkezett hozzánk. A hulladékszállítás a jogszabály alapján olyan közszolgáltatás, amelynek igénybevétele főszabály szerint kötelező. Többen is kifogásolták, hogy személyes adataikat a önkormányzat továbbította a vele szerződésben álló kommunális szolgáltatóhoz.

A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (közszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. E rendelkezés alapján az önkormányzat, illetve a hulladékszállítást végző cég is kezelheti a felsorolt személyes adatokat. A közszolgáltatásért a fogyasztónak hulladékkezelési közszolgáltatási díjat kell fizetnie. A hulladékszállítási díjat sok településen a kommunális adó megfizetésével teljesítik a polgárok. A hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek, amelynek behajtásáról a jegyző gondoskodik. *(431/P/2007, 569/P/2007, 600/P/2007, 789/P/2007, 1583/P/2007, 2313/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Fővárosi Közgyűlés által megalkotott rendeletek adatkezelést elrendelő szabályaival kapcsolatban is folyamatban van egy vizsgálat. Egy állampolgár a 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendeletnek az üzemképtelen gépjárművek tárolására vonatkozó XI. Fejezetének az 55. § (5) bekezdését sérelmezte, mely szerint, „akinek lejárt a gépjárműve forgalmi engedélye" annak kívülről jól láthatóan a szélvédőre ki kell írnia a gépjárművére a nevét, címét, valamint el kell helyeznie a közterület használati hozzájárulást tartalmazó okiratot, vagy az ez iránti kérelem fénymásolatát.

E kérelem a Közgyűlés egy másik rendelete alapján számos személyes adatot tartalmaz. A közterület használati hozzájárulás személyes adat tartalmáról hasonló körben a Kgy. rendelet 8. §-a rendelkezik. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a rendelet alapján mindenki számára olvasható módon kell elhelyezni a személyes adatokat (a gépjármű tulajdonosának személyes adataival együtt) és a gyakorlatban a kérelemhez kell csatolni indokolást is, ami az ő esetében az lett volna, hogy betegség miatt nem áll módjában a tulajdonosnak az üzemképtelen gépjárművet eltávolíttatni. A rendelet módosította a közgyűlés. *(1934/P/2007)*

Több állampolgári panaszbeadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyek szerint Dunakeszi Város Polgármesteri Hivatala az építményadó bevallásban olyan adatok megadását is kérte, melyek az adó megállapításhoz nem szükségesek (például a tetőszerkezetre, szobák padlóburkolatára, tájolására, felújításra, az ingatlan komfortfokozatára, az adózó bankszámla számára vonatkozó adatok). A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 51. §-a a személyazonosító adatok, az adóazonosító jel, és az adó megállapításához szükséges adatok kezelésére ad felhatalmazást a helyi adóhatóság számára. Ellenben a vizsgált adóbevallás III. fejezetében az adótárgyra jellemző adatokra vonatkozó kérdéssor, valamint a pénzintézeti számlaszám kezelése nem felelt meg a célhoz kötöttség elvének.

Mindezek alapján vizsgálat indult, amely során a dunakeszi jegyző is egyetértett azzal, hogy több adat esetében valóban kifogásolható az adatkezelés jogszerűsége, ezért a nyomtatvány felülvizsgálatát javasolta a képviselő-testületnek, amelyet 2007. február 27-i hatállyal a biztosi állásfoglalásnak megfelelően módosítottak. A jogszabály rendelkezett arról is, hogy a rendelet hatályba lépéséig terjedő idő-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szakban benyújtott adóbevallási nyomtatványokról mindazon adatokat, amelyek a mellékletében nem szerepelnek, az önkormányzati adóhatóságnak törölnie kell oly módon, hogy azon adatok ne legyenek rekonstruálhatók. Az adatkezelő tehát megszüntette a jogellenes adatkezelést. Az állásfoglalás az adatvédelmi biztos honlapján olvasható. *(63/P/2007, 182/P/2007, 218/P/2007)*

Képviselő-testület, és a bizottságok adatkezelése

Az egyik települési önkormányzat pénzügyi bizottságának elnöke arról kért állásfoglalást, hogy a polgármesteri hivatal telefonhívásainak részletes híváslistáját megismerhetik-e a bizottság tagjai.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 92. § (3) bekezdése értelmében a pénzügyi bizottság az önkormányzatnál és intézményeinél ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és bizonylati fegyelem érvényesítését. Az Ötv. kommentárja szerint célszerű, hogy a bizottság rendszeresen ellenőrizze az operatív gazdálkodást. Az ellenőrzés keretében a bizottságnak joga van ahhoz, hogy a bevételekről és kiadásokról szóló kimutatásokat megismerje. Ez a felhatalmazás azonban nem foglalja magában azt a jogot, hogy a bizottság tagjai személyes adatokat is kezeljenek. Az ellenőrzés joga – az adatok kezelésére vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén is – kizárólag a munkáltatói jogkör gyakorlóját illeti meg. *(156/K/2007)*

Egy tanár beadványában azt kifogásolta, hogy az általa meg nem nevezett önkormányzat, amely fenntartója az iskolájának, a 2007. február 21-i sztrájk megkezdése előtt egy jegyzék összeállítására kötelezte az intézményt, amely tartalmazta a munkavállalók nevét, aláírását, és beosztását is.

Sztrájk szervezésével kapcsolatosan – elsősorban bérszámfejtés céljából – a munkáltató, illetőleg a bérszámfejtést végző személy jogosult kezelni azt az adatot, hogy a sztrájkban pontosan mely munkavállaló vett részt. A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 6. § (3) bekezdése értelmében a sztrájk miatt kiesett munkaidőre – eltérő megállapodás hiányában – a dolgozót díjazás és a munkavégzés alapján járó egyéb juttatás nem illeti meg. A sztrájk megtartása előtti időpontban azonban a munkavállalóktól csak akkor kérhető a sztrájkban való részvételével kapcsolatos adat, ha azt a sztrájk megtartása alatt nem tudják beszerezni. A munkavállaló sztrájkban való részvételével kapcsola-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tosan csak a munkáltató, illetőleg a bérszámfejtést végző személy kezelhet adatot. Harmadik személy, így az iskola fenntartója nem rendelkezik törvényi felhatalmazással az ilyen tartalmú adatok megismerésére. A sztrájk szervezésével kapcsolatos ajánlás az adatvédelmi biztos honlapján olvasható. *(342/P/2007)*

Már az előző évek beszámolóiban is utaltunk arra, hogy sok esetben nehezedik nyomás a képviselő testület hivatalainak adatkezelőire olyan ügyekben, amikor a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjai olyan személyes adatok továbbítását igénylik a tisztviselőktől, amelyek megismerésére, kezelésére semmilyen jogszabály nem hatalmazza fel az adatigénylőt. Teszik ezt annak ellenére is, hogy esetleg tudatában vannak, vagy lehetnének annak, hogy a személyes adatok jogszabályban meghatározott kezelőit törvény kötelezi az érintettek adatainak védelmére. Egyik estben egy városi önkormányzat vezető beosztású köztisztviselője arról kért tájékoztatást, hogy az önkormányzati képviselők és tisztségviselők milyen személyes adatokat, illetve adótitkokat ismerhetnek meg feladataik ellátása során.

Az adatvédelmi törvény, valamint az Art. alapján, ha az adózási adat nem magánszemélyre, hanem valamely szervezetre, cégre vonatkozik, akkor az „magánadatnak", cégadatnak minősül, amely kezelésére nem vonatkoznak az adatvédelmi törvény szabályai. Azonban az adótitok védelmére vonatkozó szabályokat valamennyi adatra alkalmazni kell, így az adózással összefüggő adatokat csak az Art. 54. §-ában meghatározott esetekben lehet mások tudomására hozni. A képviselőtestület, és a képviselők tevékenységéhez, tájékoztatásához (például: költségvetési kérdések, rendeletalkotás esetén) elegendő anonimizált, összesített adatok, elemzések átadása. Ezen adatokat nem csak a képviselők, hanem bárki megismerheti. Az önkormányzat helyi adók vonatkozásában fennálló adó-megállapítási joga nem teszi szükségessé meghatározott személyek adózási adatainak kezelését (továbbítását, nyilvánosságra hozatalát). Az Ötv. 19. § (2) bekezdése informálódási jogot biztosít a képviselőknek egyrészt „önkormányzati ügyekben", másrészt „a képviselői munkájához szükséges" mértékben. A képviselői minőség azonban önmagában nem jogosítja fel a képviselőket személyes adatok megismerésére és kezelésére. Az adatvédelmi törvénnyel csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat. A jegyzői adóhatósági jogkör gyakorlása nem jelentheti az adótitok jogosulatlan továbbítását, nyilvánosságra hozását. Amennyiben adótitkok mások tudomására jutnak, akkor ezen harmadik személyek sem jogosultak arra, hogy az adatokat továbbítsák, vagy nyilvánosságra hozzák. Az Art. alapján a helyi adók (például: adóbehajtás, adómérséklés és adóelengedés) ügyében a jegyző adóhatóságként jár el a törvényben foglaltak végrehajtása érdekében, és a képviselő-testületnek nincs ezzel összefüggő feladata. Vagyis a képviselő-testület akkor kezelhet, ismerhet meg személyes adatokat, ha tevékenységéhez kapcsolódóan, meghatározott célból erre törvény felhatalmazza. *(845/K/2007)*

Az egyik megyei jogú város önkormányzatának irodavezetője állásfoglalást kért arról, hogy megismerhetik-e a személyes adatokat is tartalmazó, zárt ülésen tárgyalandó bizottsági előterjesztéseket azok a képviselők, akik nem tagjai a döntési jogkörrel felruházott, az előterjesztést tárgyaló bizottságnak.

Az önkormányzatok zárt testületi ülései dokumentumainak kezeléséről 2005. január 17-én *1926/H/2004* számon az adatvédelmi biztos állásfoglalást bocsátott ki, amely a honlapján hozzáférhető. Eszerint az önkormányzat szerveinek nem csak azt kell megakadályozniuk, hogy a zárt testületi ülések jegyzőkönyveihez illetéktelenek hozzáférhessenek, hanem azt is, hogy – a személyes adatok tekintetében az adatvédelmi törvény 5. és 10. §-ával összhangban – az önkormányzat szervei maguk se sértsék meg a személyes adatok védelméhez fűződő, illetve egyéb más védett érdekeket. A képviselő-testület bizottságainak működésére a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Amennyiben azonban a képviselő-testület az Ötv. alapján nem rendel el zárt ülést, ez a döntés kihat az előterjesztés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek minősítésére is. Az Ötv. különböző rendelkezései alapján a képviselő-testületi ülés résztvevői, továbbá a képviselő-testület bizottságainak tagjai, a polgármesteri hivatalnak az előterjesztés és a jegyzőkönyv elkészítésében résztvevő dolgozói, valamint – a képviselő-testület (bizottság) ülését követően – a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatal vezetője jogosult a zárt ülés előterjesztései, illetve a jegyzőkönyvének tartalmát megismerni. *(2434/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Dél-Alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője arról kért állásfoglalást, hogy adatvédelmi és titokvédelmi előírások szempontjából nézve korlátozható-e a kisebbségi szószóló részvétele a személyiségi jogokat érintő egyedi ügyek (például szociális kérelmek, személyi ügyek) zárt képviselőtestületi tárgyalása esetén.

A biztosi álláspont szerint nem ellentétes az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel, ha a kisebbségi szószóló részt vesz a képviselő-testület ülésein, zárt ülésein. Az Ötv. 12. § (5) bekezdése kifejezetten tartalmazza, hogy a kisebbségi szószóló részt vesz a zárt ülésen. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.) 40. § (1) bekezdés a) pontja nem szűkíti a szószóló jogait az Ötv.-hez képest, hanem ellenkezőleg, kiterjeszti részvételét a képviselő-testületi üléseken túl a bizottságokra is. Helytelen álláspont az, miszerint az Ötv.-hez képest a Nektv. „már csak az általa képviselt kisebbséget érintő napirendek" megléte esetén biztosít részvételi lehetőséget és tanácskozási jogot, a Nektv. ugyanis e helyütt azt tartalmazza, hogy a szószóló jogosult tanácskozási joggal részt venni a testület és bármely bizottság „kisebbséget érintő napirendjének tárgyalásán". Ebbe bármelyik kisebbség érintettsége beletartozik, nemcsak a szószóló sajátja. Nem az szerepel a törvényben, hogy az „adott", vagy „saját" kisebbséget érintő ügy esetén vehet részt az ülésen. A kisebbség helyi szólója nem jogellenes módon ismeri meg az ülésen elhangzott információkat, de köteles betartani az adatvédelmi törvény és más jogszabályok titokvédelmi rendelkezéseit. Az így megismert adatokat (személyes adat, de akár döntés előkészítő irat, üzleti titok) nem hozhatja nyilvánosságra, nem élhet vissza azokkal. *(587/K/2007)*

Polgármesteri hivatal és a jegyző

Egy állampolgár beadványában az egyik Balaton parti település jegyzőjének eljárását kifogásolta. Az indítványozó az egyik szomszédjával ráépítési jogvitába keveredett. Emiatt a szomszéd egy, a panaszos tulajdonában lévő másik ingatlant érintően (melyhez semmilyen köze sem volt) közérdekű bejelentést tett a helyi építési hatósághoz engedély nélküli építés miatt, majd az eljárás során iratbetekintést kért, melyet a jegyző biztosított számára anélkül, hogy a közigazgatási eljárás során tisztázta volna ügyféli jogállását. Ennél fogva a bejelentő olyan személyes adatok birtokába jutott, amelyekhez egyébként nem lett volna joga, tehát

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az adattovábbítás ellentétes volt az adatvédelmi törvény szabályaival, mert az adatok kezeléséhez (továbbításához, vagyis a betekintési jog gyakorolhatóságához) szükséges eljárásjogi feltételek hiányoztak, így az adatok továbbítása törvényes jogalap nélkül történt.

A vizsgálat során a biztos Dél-Dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez fordult, és kérte, hogy vizsgálja meg a polgármesteri hivatal iratbetekintésre vonatkozó adatkezelési és eljárási gyakorlatát. A vizsgálat megállapításai szerint iratbetekintést a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. CXL. alapján kizárólag az ügyfelek számára biztosítottak, ennek dokumentálását azonban nem végezték el. A hivatalvezető álláspontja szerint az egyedi építési ügyre vonatkozó bejelentés nem tekinthető közérdekű bejelentésnek sem, (vagyis e szerint a bejelentést tevő állampolgár, még a közérdekű bejelentések elintézésére vonatkozó törvény alapján sem kaphatott volna tájékoztatást arról, hogy mi lett a bejelentése nyomán (esetleg) meginduló eljárás végeredménye). Az ellenőrzés során és azt követően is felhívták a jegyző figyelmét, hogy a jövőben dokumentálják az iratbetekintéseket, és az egyes ügyekben vizsgálják nagyobb körültekintéssel az eljárás szereplőinek ügyféli jogállását. Az ügyben kiadott állásfoglalás az adatvédelmi biztos honlapján olvasható. *(677/P/2007)*

Az egyik fővárosi kerületi gyermekjóléti központ és családsegítő szolgálat adatkezelése miatt beadványt kaptunk, amely azt kifogásolta, hogy a szolgálat munkatársainak adatkezelése sértette a szolgálathoz forduló szülő személyiségi és személyes adatai védelméhez való jogát. A panaszos és férje között családi konfliktusok támadtak, ezért fordult segítségért a családsegítő szolgálathoz. Később egy iratbetekintés során „megszerezte", illetve lemásolta az aktában található, a szolgálat munkatársai által leírt belső feljegyzéseket, melyek – véleménye szerint – személyével összefüggésben sértő és megalapozatlan kijelentéseket is tartalmaztak.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet alapján a családsegítés keretében folyamatosan figyelemmel kísérik az érintett személyt, illetve a családot veszélyeztető körülményeket és a veszélyeztetett személy, illetve család szociális ellátások és szociális szolgáltatások iránti szükségleteit. A családsegítés a személyes gondoskodást végző és a szolgáltatást igénybe vevő személy együttes

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

munkafolyamata, melynek tartalma és menete írásbeli együttműködési megállapodásban kerül rögzítésre, feltéve, hogy a jogszabály szerinti szakmai tevékenység az első interjú kapcsán tett intézkedéssel nem zárható le. A megállapodás tartalmazza a szolgáltatást igénybe vevő személy problémáit, az elérendő cél érdekében megvalósítandó feladatokat, az együttműködés módját, a folyamatba bevonandó szolgáltatókat, intézményeket, a találkozások rendszerességét, a segítő folyamat várható eredményét és a lezárás időpontját. A családsegítés a szolgáltatást igénybe vevő személy otthonában, családi környezetében tett látogatások, illetve a családsegítő szolgálatnál folytatott segítő beszélgetés és segítő munkaformák útján valósul meg.

Az adatvédelmi biztos a rendelkezésére álló információk, illetve a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet – mint a családsegítés szakmáját felügyelő országos módszertani intézmény – szakvéleménye alapján állásfoglalásában megállapította, hogy a szociális munkás belső feljegyzései természetszerűen tartalmazhatják a szociális munkás szubjektív feltételezéseit, azonban ezeket külön kell kezelni a hivatalos, döntés-előkészítő iratoktól. A szociális munkások a probléma feltárása során több információs forrást vehetnek igénybe – ezek tartalmilag gyakran ellentmondanak egymásnak –, melyek alapján a szakember hipotéziseket fogalmaz meg, s melyeket a későbbiek során vagy megerősít, vagy elvet. A hivatalos feljegyzésekbe a megerősítést nyert diagnosztikus megállapítások kerülnek. Ezek elvileg nem jelenthetnek újdonságot a kliens számára, hiszen a probléma feltárása vele együtt történt. A saját szakmai feljegyzések tehát azt a célt szolgálják, hogy a szociális munkás szakmai reflexióit rögzítsék, ezek azonban nem kerülnek be a hivatalos esetdossziéba, noha kétségkívül tartalmazhatnak az érintettekre vonatkozó megállapításokat, benyomásokat, értékítéleteket. E belső használatra készített jegyzeteket a nyilvántartástól elkülönítetten kell kezelni, és ki kell zárni a lehetőségét is annak, hogy ezek a feljegyzések feldolgozatlanul „kikerüljenek”, és hivatalos eljárások, döntések alapjául szolgáljanak. A biztos hangsúlyozta, hogy a belső feljegyzések más információforrásból származó idézeteket és a családsegítő szubjektív benyomásait rögzíthetik ugyan, de ellenőrizetlen ténymegállapításokat, minősítéseket nem tartalmazhatnak. *(717/P/2007, 904/K/2007, 1427/K/2007)*

Ugyancsak egy rendkívül speciális adatvédelmi kérdésben, nevezetesen a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Sztv.) egyik ellátási formájára, az adósságkezelé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

si szolgáltatására vonatkozó adatkezelési kérdésekben kérte az egyik megyei jogú város jegyzője álláspontunkat. Az Sztv. 55/A. §-ának (5) bekezdése alapján az önkormányzat a lakhatást veszélyeztető mértékű adósság felhalmozódásának elkerülése céljából a követelés jogosultjával megállapodást köthet, melynek keretében – az adós írásbeli beleegyezése esetén – a követelés jogosultja az adós lakóhelye szerint illetékes település jegyzőjét félévente tájékoztatja a legalább háromhavi tartozást felhalmozó adósokról.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati lakások hasznosítását és a bérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek teljesítését, érvényesítését részben az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság végezte, a személyes adatok kezelésének feltételeit a felek között létrejött szerződés határozta meg. A kérdés tehát az volt, hogy az Sztv. idézett 55/A. § (5) bekezdésében foglalt követelés jogosultja (például a lakbérhátralék vagy egyéb követelés tekintetében) az önkormányzat, vagy a tulajdonában levő vagyonkezeléssel, hasznosítással megbízott gazdasági társaság – a jogosultnak kell ugyanis az érintett hozzájárulását beszerezni (a személyes adatokat a szociális nyilvántartásba továbbítják, amely elkülönül az önkormányzati vagyonkezelői és tulajdonosi célokat szolgáló adatkezeléstől). Tehát a lakásbérleti szerződések megkötése és teljesítése céljából kezelt személyes adatokat csak akkor továbbíthatják a szociális nyilvántartást is kezelő szociális igazgatást végző szervezeti egységhez, ha ahhoz az érintettek a törvény rendelkezése alapján írásban hozzájárultak és a két adatkezelő között létrejött a törvény szerinti megállapodás, melynek célja az adósságfelhalmozás megelőzése. (Kivétel ez alól a szociális eljárás keretében kiutalt bérlakások esete.) Ugyanez a helyzet azon „jogosultakkal” is, akik az önkormányzat tulajdonosi körén kívül álló szolgáltatókból állnak.

Az adatokat az idézett törvényhely alapján tehát nem az önkormányzat adja át a szolgáltatóknak, hanem éppen fordítva, az érintettek írásbeli felhatalmazása alapján a szolgáltatók jelzik a szociális igazgatási részlegnek, hogy potenciális ügyfelük lehet a követelésük alanya. A kérelemre megindult szociális eljárás során a kérelmezőnek kell igazolnia, bizonyítania, hogy mekkora a tartozásának az összege.

Az önkormányzat tulajdonosi minőségében akkor ismerheti meg a lakbérhátralékkal rendelkezők adatait, ha az érintett bérlőkkel szerződéses jogviszonyban áll, vagyis a lakásbérleti szerződés egyik alanya (bérbeadóként) az önkormányzat. *(1174/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az önkormányzati adóhatóság által közérdekből nyilvánosságra hozható személyes adatok kezelésére vonatkozó állásfoglalást kért egy község jegyzője, amikor azt kérdezte, hogy az APEH gyakorlatához hasonlóan helyi szinten is lehet-e valamilyen adattartalommal negatív vagy pozitív adóslistát készíteni és azt a helyben szokásos módon közzé tenni.

Az adatvédelmi törvény és az Art. rendelkezései alapján az adóhatóság által kezelt személyes adatok egyúttal adótitkot is képeznek és nem csak a természetes személy adózók, de más adózók adótitoknak minősülő adatát is csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén jogosult az önkormányzati adóhatóság (a jegyző) nyilvánosságra hozni. Pozitív adóslistát természetes személyek esetében elvileg csak a személyes adataik és adótitkaik kezeléséhez is megadott hozzájárulásuk alapján lehetne készíteni és nyilvánosságra hozni. Azonban egy ilyen lista összeállítására és közzétételére – amely szintén adatkezelésnek minősül – nincs semmilyen törvényes jogalapja a jegyzőnek, törvény felhatalmazásának hiányában még az érintettek hozzájárulásával sem kezelhet ilyen célból adótitoknak is minősülő személyes adatokat. Az Art. 55. § (3) bekezdése alapján, az ott meghatározott feltételek megléte esetén az adóhatóság (az önkormányzati adóhatóság is) közzéteszi azoknak az adózóknak az adatait, akiknek (amelyeknek) a terhére az előző negyedév során jogerőre emelkedett határozatban meghatározott összegű adóhiányt állapított meg, feltéve, hogy az erről szóló határozatban előírt fizetési kötelezettségüknek a határozatban megállapított határidőben nem tettek eleget. A biztos javasolta a jegyzőnek, hogy a helyi adózási morált az Art. VII. és VIII. fejezetében foglalt eljárási hatáskörök szigorúbb és következetesebb alkalmazásával állítsák helyre. *(1979/K/2007)*

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

A 2007-es év egyik legfontosabb közéleti kérdése a kormány által meghirdetett egészségügyi reform, illetőleg ennek jogalkotási vonatkozásai voltak. Ennek nagy jelentőségű adatvédelmi vonatkozása is volt: az ellátórendszer átfogó átalakulása óriási mennyiségű egészségügyi adat továbbításával jár együtt. Az egészségügyi reform kapcsán mindenkép-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pen szükséges megemlíteni a végrehajtást felügyelő Egészségügyi Minisztérium eljárását. A véleményezésre megküldött tervezeteket a törvény kifejezett rendelkezése ellenére sok esetben nem tették közzé a honlapon, másrészt számos esetben olyan rövid határidőt szabtak a tervezetek véleményezésére, amely gyakorlatilag lehetetlenné tette a megalapozott vélemény kialakítását. Ennek kirívó példája volt, amikor a reform egyik pillérének tartott egészségügyi törvény tervezetének véleményezésére mindössze három napot biztosított a tárca.

Az elmúlt évek hasonlóan nagy horderejű intézkedése az Irányított Betegellátási Rendszer kialakítása volt, amely kezdetektől fogva adatvédelmi aggályokat hordozott. Az Alkotmánybíróság 2007-ben határozatot hozott az Irányított Betegellátási Rendszerrel kapcsolatos indítványról. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést követett el azzal, hogy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (továbbiakban: Eüak.), valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) az ellátásszervezők által történő adatkezelésre vonatkozó tájékoztatással összefüggésben nem alkotta meg mindazokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az érintett adatai kezelésének megtiltásáról az adattovábbítást megelőzően nyilatkozhasson.

Az Alkotmánybíróság az adatvédelmi biztos kezdeményezésére vizsgálja a vizitdíj visszatérítésével kapcsolatos szabályok alkotmányellenességét. Az Ebtv., és végrehajtási rendelete szerint, ha az érintett az adott évben húsz alkalmat meghaladóan fizet vizitdíjat, azt a területileg illetékes önkormányzat jegyzőjétől visszaigényelheti. A vitatott rendelkezés alkalmazása során ugyanakkor olyan személyek ismerhetik meg a visszaigénylő érintett adatait, akiknek ez feladatuk ellátásához szükségtelen. A kifogásolt rendelkezések tehát az Eüak. által nem nevesített célra történő adatkezelést írnak elő. Ily módon a vizitdíjat fizető érintettek személyes adatainak védelméhez fűződő joga azzal, hogy alapvetően fiskális szempontok alapján az ellátóhálózaton kívüli olyan szerv kezelésébe kerül az egészségi állapottal összefüggésbe hozható adat, mely szervnek az Eüak.-ban szereplő adatkezelés nem tartozik a feladatkörébe, szükségtelen és aránytalan korlátozásnak van kitéve.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Eüak. 1. §-a szerint személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni. A törvény szerkezeti felépítéséből adódóan az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelése elsődlegesen pontosan meghatározott célokból, és az egészségügyi ellátóhálózaton belül kell, hogy történjen. Az ellátóhálózaton kívüli ilyen adatkezelésre csak kivételes körülmények között kerülhet sor.

A nyugta adattartalmából következtetni lehet az érintett egészségi állapotára, mert maga a vizitdíj visszaigénylésének ténye is közvetlenül utalhat arra, hogy az érintett egészségi állapota gyenge vagy krónikus betegségben szenved, illetve a nyugtát kiállító intézmény neve adott esetben következtetni enged arra, hogy az érintett milyen típusú kezelésben részesült. Az indítvány szerint a vizitdíjról kiállított nyugta az érintettel összefüggésbe hozható különleges adatokat tartalmaz, amelyet mind az adatvédelmi törvény, mind az egészségügyi adatok kezelését szabályozó szektorális törvény fokozott védelemben részesít.

A kifogásolt rendelkezések az Eüak. által nem nevesített célra történő adatkezelést írnak elő, ily módon a vizitdíjat fizető érintettek személyes adatainak védelméhez fűződő joga sérül azzal, hogy alapvetően fiskális szempontok alapján az ellátóhálózaton kívüli olyan szerv kezelésébe kerül az egészségi állapottal összefüggésbe hozható adat, mely szervnek az Eüak.-ban szereplő adatkezelés nem feladata. *(420/H/2007)*

Hivatalból indult vizsgálat a megszűnő egészségügyi intézmények dokumentációjának elhelyezési kérdéseivel kapcsolatban, mivel a dokumentáció kezelése jelentős mértékben érinti a betegek információs önrendelkezési jogának érvényesülését. Az ügyben született ajánlás szerint jelentős figyelmet kell fordítani ennek kapcsán a nem papíralapú dokumentáció sorsára is. A felmerült kérdések tisztázására széles körű vizsgálat zajlott az érintett döntéshozó szervek, valamint a megszűnő intézmények vezetőinek bevonásával.

A vizsgálat során a következő kérdések merültek fel: biztosítottak-e az átalakítások végrehajtására, valamint az adatok biztonságos kezelésének, (esetlegesen digitális) mentésének, az adatalanyok jogainak érvényesítéséhez szükséges adatkezelési rendszerek kialakítására fordítandó pénzeszközök, továbbá mi a tárca, illetve a fenntartó Fővárosi Önkormányzat stratégiája és álláspontja az adatkezeléssel kapcsolatban. A biztos megkeresése kiterjedt arra is, hogy az egészségügyi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

reform rendelkezései befolyásolják-e az érintettek információs önrendelkezési jogának gyakorlását, kezelik-e a jogutódhoz átkerülő intézményi eszközökön tárolt személyes adatokat, illetve milyen felhatalmazás és milyen adatvédelmi szabályok szerint.

Az egészségügyi miniszter tájékoztatása szerint az intézmények megszüntetésével kapcsolatos feladatok végrehajtására az érintett intézmények vezetői kaptak megbízást. Ezek között kiemelten szerepel az intézményekben kezelt egészségügyi dokumentáció szakszerű kezelése és elhelyezése. A miniszter információt kért az érintett intézmények vezetőitől az iratanyagok elhelyezése céljából az iratok mennyiségéről és fajtáiról. Az információ összesítése után kerül sor az elhelyezéshez szükséges feldolgozásra. Az üggyel kapcsolatos aktuális feladatokat az intézményvezetőkkel tartott rendszeres egyeztető értekezleten határozzák meg. Tájékoztatta továbbá a biztost, hogy június, július folyamán a Magyar Országos Levéltár képviselőjével minden intézményben felmérték a tárolt dokumentumokat és ezekről emlékeztetők is készültek.

2007 októberében konzultáció zajlott az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet főigazgatójával is a megszűnő és átalakuló intézmények dokumentumainak elhelyezéséből fakadó feladatokról. A konzultáció során a biztos tájékoztatást kapott az intézmények irattárainak általános állapotáról, mely sok helyütt nem elégíti ki a törvényi követelményeket és ennél fogva alkalmatlan az érintett személyek információs önrendelkezési jogának érvényesítésére.

A kérdés jelentőségét tovább növeli, hogy az Eüak. előírja, hogy az egészségügyi dokumentációt – a képalkotó diagnosztikai eljárással készült felvételek, az arról készített leletek kivételével – az adatfelvételtől számított legalább 30 évig, a zárójelentést legalább 50 évig kell megőrizni. Képalkotó diagnosztikai eljárással készült felvételt, valamint a felvétel esetén az arról készített leletet kell – a felvétel készítésétől számított – legalább 30 évig megőrizni. Az adatmegőrzés érdekében folyamatosan biztosítani kell, hogy az adathordozó az adott technikai feltételek mellett olvasható maradjon, vagy olvasható állapotba kerüljön. Ezen előírás érvényesülésére vonatkozó intézkedést, tervet a megkeresettek által nyújtott tájékoztatás nem tartalmaz.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az intézmények átalakításával összefüggően – mivel a dokumentáció sorsa nem tisztázott – az érintettek információs önrendelkezési jogát súlyos sérelem fenyegeti. Az érintettek számára ugyanis feltehetően egyáltalán nem lesz világos és

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

áttekinthető adataik és egészségügyi dokumentációjuk sorsa, így iratmegismerési joguk gyakorlása mellett az Eütv.-ben foglalt jogaikkal sem tudnak élni, azaz egészségük megőrzését, gyógyításukat illetve gyógyulásukat veszélyeztetheti az a helyzet, melyben az őket ellátó intézmény (orvos) nem tudja az érintettek egészségügyi „előéletét" megismerni. A dokumentáció sorsának nem szakszerű kezelése miatt feltehetően sem az ellátó, sem az ellátott nem lesz abban a helyzetben, hogy a megszűnő, vagy átalakuló intézményben tárolt dokumentációhoz hozzáférhessen, illetve annak hollétéről tudomást szerezzen.

Felhívtuk az egészségügyi miniszter figyelmét arra, hogy az intézmények átalakítása során kiemelt jelentőséget tulajdonítson az egészségügyi dokumentáció kérdésének, és tegyen megfelelő intézkedéseket arra, hogy az átalakuló és megszűnő intézmények – fenntartótól függetlenül – egységesen és az ellátottak jogainak figyelembe vételével döntsenek az egészségügyi dokumentáció kezeléséről. Szükséges emellett az egészségügyi dokumentáció átadása-átvétele olyan rendszerének kialakítása, mely folyamatosan biztosítja a beteg ellátásához kapcsolódó információk megismerését annak érdekében, hogy az érintettek ellátása ne szenvedjen csorbát.

Az ajánlás, amely számos egyéb javaslatot fogalmaz meg, teljes terjedelmében a honlapon található. *(903/H/2007)*

Hivatalból indult vizsgálat az úgynevezett jogviszony-ellenőrzés körében. A kormányzat célkitűzése szerint a járulékot nem, vagy csak részben fizető állampolgárokat ki kell szűrni a biztosítottak közül, és határidő tűzésével fel kell hívni az elmaradt járulékok rendezésére. A vizsgálat keretében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) illetékeseivel lefolytatott konzultáció és a rendelkezésre álló dokumentáció értelmében három, egymástól teljesen elkülönülő ténykérdés vizsgálható. Először is, hogy az érintett rendelkezik-e érvényes TAJ-számmal, másodszor, rendelkezik-e a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényben meghatározott biztosítási jogviszonynyal, végül hogy a biztosítotti jogviszony mögött történik-e tényleges járulékfizetés.

A vizsgálat megállapítása szerint a TAJ-autorizációs szolgáltatás kizárólag az adott TAJ szám érvényességét szűri, azaz, hogy az OEP rend-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerében a TAJ azonosító érvényes adatként szerepel-e a nyilvántartásban. Érvénytelenségi ok lehet, ha az érintett személy elhalálozott vagy véglegesen külföldre távozott. Az ellenőrzés történhet on-line, de az elektronikus hozzáféréssel nem rendelkező háziorvosok opcionálisan a saját betegkörükre nézve az OEP-től papíralapon vagy mágneses adathordozón megkaphatják TAJ-szám és születési dátum alapján a „negatív listát" is.

Magánszemélyek a jogviszony-ellenőrzést csak személyesen vagy a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárakon keresztül írásban, illetve az ügyfélkapun keresztül kizárólag saját magukra vonatkozóan végezhetik el.

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy az OEP úgynevezett TAJ autorizációs szolgáltatásának rendszere esetleges adatvédelmi visszaélések elkövetésére igen korlátozott módon, de alkalmas lehet abban az esetben, ha illetéktelen személy egy általa ismert személy TAJ számának birtokában teszi fel kérdéseit. A visszaélések kiküszöbölésére javasoltuk a lekérdezések naplózásának bevezetését. Amennyiben a szolgáltatás az eredetileg javasolt módon a jogviszony-ellenőrzés adataival kibővülne, ideértve a viszontazonosítást és naplózást is, elengedhetetlen követelménynek tartjuk az adatbiztonsági garanciák beépítését. *(713K/2007)*

Állampolgári panasz alapján vizsgáltuk a véradás előtt kitöltendő kérdőívet. Az adatlap kérdést tartalmaz a leendő donor esetleges homoszexuális kapcsolatára vonatkozóan. Megkerestük az Országos Vérellátó Szolgálat (OVSz) vezetőjét, valamint az Európai Unió tagállamai adatvédelmi hatóságainak képviselőit tömörítő 29-es Munkacsoport tagjait. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a kérdés nem sérti a donorok személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Az adatkezelés jogalapja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 226. § (2) bekezdése, mely szerint a véradót – saját, illetve az általa adott vérből előállított vérkészítményt kapó beteg egészségének védelme érdekében – a véradásra való alkalmassága tekintetében ki kell vizsgálni. Ennek során a véradó köteles a saját egészségi állapotáról, valamint életviteléről – amennyiben az a vér útján átvihető fertőző betegségek szempontjából jelentős – a vizsgálatot végző orvos kérdésére felvilágosítást adni.

Az OVSZ vezetője felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a levett vér a véradást követően csupán korlátozott ideig használható fel, míg egyes fertőzések, így többek között a HIV ezen idő alatt nem mutathatóak ki

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

teljes bizonyossággal. Az uniós adatvédelmi hatóságoktól beérkezett válaszok alapján mindez megegyezik az európai gyakorlattal. Ugyanakkor a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokra hivatkozva érvelésében a biztos kifogásolta, hogy a donorok adatait a véradásból való tartós kizárás ellenére nyilvántartják. Álláspontja szerint mindez sérti a célhoz kötöttség követelményét. Mindezek alapján a biztos felszólította az OVSZ vezetőjét az állásfoglalásban kifejtetteknek megfelelő gyakorlat kialakítására. *(1716/P/2007)*

Számos jelzés érkezett főleg idős emberektől, akiket otthonukban telefonon kerestek meg ismeretlenek és részletesen kikérdezték, vagy próbálták kikérdezni őket egészségi állapotukról, gyógyszerszedési szokásaikról. Tekintettel arra, hogy telefonhívás esetén a hívók személyét, a kikérdezés pontos célját nem lehet minden kétséget kizáróan kideríteni és ellenőrizni (így többek között az anonimitás ígéretét sem), felhívtuk a nyilvánosság figyelmét arra, hogy az egészségi állapotra vonatkozó információk különleges, úgynevezett érzékeny adatoknak minősülnek, melyeket csak szigorú törvényi szabályok betartása mellett lehet kezelni. Mindezek alapján azt tanácsoltuk minden érintettnek, hogy egészségi állapotra vonatkozó adatot telefonon csak abban az esetben közöljenek, ha egyértelműen tisztázottak az adatkezelés körülményei. *(2117/H/2007)*

Az egyik beadványozó tervezett egészségügyi adatkezelés adatvédelmi szempontnak való megfelelése tekintetében kért állásfoglalást. A beadvány szerint az adatkezelő egészségügyi dolgozók továbbképzésével foglalkozik. Az előadások anyagát a betegekről készített felvételek képezik, ideértve a személyes beteginterjúkat is. A továbbképzésben résztvevők az elektronikusan rögzített előadásokat az interneten keresztül érhetik el. A tervezett adatkezelés a megkívánt garanciák kiépítése esetén elfogadható.

Az adatvédelmi törvény 3. § (2) bekezdése értelmében az egészségi állapotra vonatkozó különleges adat törvény felhatalmazása hiányában a megjelölt adatkezelés csak az érintett, illetve jelen esetben törvényes képviselőjének írásbeli hozzájárulása alapján történhet. Az Eüak. tételesen sorolja fel az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének lehetséges céljait, külön nevesítve az egészségügyi szakember-képzést. A beadvány szerint az érintett személyiségi jogainak védelme érdekében neve az oktatási anyagokban nem lesz megismerhető, illetőleg

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szemkörnyéke kitakarásra kerül. Az érintettek személyes adatai védelme érdekében azonban a biztos mindenképp helyesebbnek tartotta azt a megoldást, ha például az arc nem jelenik meg a képen, feltételezve, hogy a betegség bemutatásához ehhez nincs is szükség, és a hang is eltorzításra kerül.

Tekintettel arra, hogy az adatvédelmi törvény fogalom-meghatározása szerint a személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható, az adatkezelés során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a hozzájáruló nyilatkozatban foglalt személyes adatok, és a felvételek ne legyenek összekapcsolhatók. Fontos továbbá, hogy a szervezeten belül ki kell jelölni egy személyt, aki az adatvédelemért felelős. *(888/P/2007)*

Munkáltatók

Lehet-e digitális arcelemző eszközzel minősíteni a munkaerő felvétel során a jelentkezőket? A 2007. évi, munkaviszonnyal kapcsolatos vizsgálatokat talán ez a beadványban megfogalmazott kérdés jellemezte a legjobban, mely két jelenségre mutat rá. Egyrészt arra, hogy a munkavállalók magánszférájának, és személyes adatainak feltérképezésére lehetőséget adó technikai eszközök folyamatosan megújuló generációival kell számolni, másrészt arra a gondolkodásmódra, hogy ha rendelkezésre áll a technológia, akkor azt gyakorta alkalmazzák is, tekintet nélkül az érintettek személyiségi jogainak esetleges sérelmére. A feltett kérdésre a válasz, hogy a jogszerűen lefolytatott, személyiségjegyek felmérésére irányuló eljárásokban a munkavállaló által kitöltött teszt minősítését először az érintettnek kell továbbítani, aki azt megismerve eldönti, hogy hozzájárul-e annak a munkáltató részére történő továbbításhoz. A digitális arcelemző eszköz azonban ilyen jellegű döntési lehetőséget nem ad az érintett számára, így szükségszerűen kiszolgáltatott helyzetbe kerül az eljárást lefolytató személlyel szemben. *(2550/K/2007)*

Több munkavállaló azzal a kérdéssel fordult Irodánkhoz, hogy lehet-e a munkaügyi felvételi eljárás során, illetőleg jogviszony alatt a hatósági erkölcsi bizonyítványon felül, úgynevezett feddhetetlenségi bizonyítványt is kérni a dolgozótól, mely a bűnügyi nyilvántartásból megkért tájékozatót tartalmazza.

A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (továbbiakban: Bnytv.) 3. §-a értelmében

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a bűnügyi nyilvántartás közhitelű hatósági nyilvántartás, amely a bűntettesek, a kényszerintézkedés alatt állók, a büntetőeljárás alatt állók, az ujj- és tenyérlenyomatok, a fényképek, valamint a DNS-profilok egymástól elkülönült nyilvántartásaiból áll. A nyilvántartásból csak kérelemre lehet teljesíteni adatszolgáltatást, és csak olyan személyek részére, akik számára ezt törvény lehetővé teszi. Az adatkezelésben érintett személy az adatvédelmi törvény alapján igényelhet személyes adatot a nyilvántartásból.

A Bnytv. 57. §-a értelmében a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállítását kizárólag az érintett személy kérheti, és tartalmazza a kérelmező természetes személyazonosító adatait, büntetlensége, mentesítésben részesülése, továbbá a vádemelés elhalasztása esetén a „bűntettesek nyilvántartásában nem szerepel" közlést, illetőleg büntetett előélete esetén az egyes büntetésekre és intézkedésekre vonatkozó adatokat. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.) alapján a mentesítés folytán az elítélt mentesül azon hátrányos következmények alól, amelyeket az elítéléshez jogszabály fűz. A Btk., valamint a Bnytv. rendelkezései alapján, amennyiben az elítélt mentesült a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól, büntetlen előéletűnek tekintendő, a hatósági erkölcsi bizonyítványt pedig ennek megfelelően állítják ki számára. A bűnügyi nyilvántartásban azonban a Bnytv. rendelkezéseinek megfelelően ennél tovább, a törvény által meghatározott ideig kezelik az adatokat.

Jóllehet a Bnytv. lehetővé teszi azt, hogy az érintett személy a bűnügyi nyilvántartásban szereplő személyes adatairól tájékoztatást kérjen, ennek célja azonban az, hogy az érintett átláthassa személyes adatainak kezelését, és nem az, hogy őt a munkáltató átvilágítsa.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) 77. §-a értelmében a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhető, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat.

Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az a munkáltatói szándék, miszerint a munkavállalók erkölcsi alkalmasságát – jogszabályi felhatalmazás hiányában – a bűnügyi nyilvántartásból, az érintett kérelmére, számára kiállított nyilatkozattal kívánja megállapítani, súlyosan sérti az érintett személyes adatok védelméhez való jogát, az érintettet jogellenesen diszkriminálhatja és ellentétes a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesüléshez fűződő közérdekkel. *(1880/P/2007, 2478/P/2007)*

Az előző évekhez hasonlóan, ez évben is kiemelkedően magas a munkavállalók kamera-rendszer általi megfigyelésével kapcsolatos beadványok száma. Egy kft. munkavállalói azzal a beadvánnyal fordultak hozzánk, hogy a munkahelyükön, egy virágüzletben kamerákat szereltek fel. A kamera-rendszer működésének célja a megadott tájékoztatás értelmében statisztika készítése. A felek a munkaszerződést oly formában módosították, hogy *„jelen szerződés aláírásával a munkavállaló visszavonhatatlanul elismeri, hogy a munkáltató maradéktalanul tájékoztatta arról, hogy a számára munkavégzésre kijelölt területen, a nap 24 órájában üzemelő, audio és videó jelek rögzítésére zártláncú videokamerás megfigyelő rendszer van telepítve”*. A beadvány szerint az üzlet raktárában is kamera-rendszert szereltek fel, mely addig öltözőként funkcionált, a munkavállalók tiltakozására pedig azt a választ kapták, ha zavarja a kamera őket, akkor ne öltözzenek többé ott. Arra irányuló kérésüket, hogy megnézzék, mit rögzít a kamera, megtagadták. A kamera-rendszer működésének második napján már arról kaptak tájékoztatást az érintettek telefonon, hogy látják őket, fokozzák a munkatempót, melyből arra következtettek, hogy a kamera-rendszer működése a munka intenzitásának megfigyelését is szolgálja. A kamerák által felvett képeket internet segítségével a munkáltató más területeken is megtekinthette tehát.

A kialakult adatvédelmi gyakorlat értelmében, állandó munkavégzés területén főszabály szerint kamera-rendszer még akkor sem működtethető, ha a továbbított képeket egyébként nem rögzítik (a munkahelyi kamera-rendszerekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi állásfoglalás az adatvédelmi biztos honlapján megtalálható). Nem teremt jogalapot a kamera-rendszer működtetéséhez az érintettől kényszer útján beszerzett hozzájárulás sem. A beadványban ismertetett, munkaszerződésben történő hozzájárulás ellentétes az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy a munkajogi szabályok értelmében a munkaszerződést csak a felek egyező akaratával lehet módosítani, azonban az adatvédelmi törvény rendelkezései értelmében az érintett bármikor, szabadon visszavonhatja hozzájáruló nyilatkozatát, ahhoz a munkáltató hozzájárulását nem kell beszereznie. *(598/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Továbbra is gyakoriak a munkahelyi internet és elektronikus-postafiók használatának ellenőrzésével kapcsolatos panaszok.

Egy beadványozó azzal a munkáltatói eljárással kapcsolatosan fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy vezetője – vélhetőleg egy kémprogram segítségével – hozzájutott a freemail postafiókjának jelszavához, és annak tartalmát tudta és beleegyezése nélkül napi rendszerességgel ellenőrizte. Az adatvédelmi biztos által kialakított álláspont szerint a munkáltató még akkor sem jogosult az elektronikus postafiókba beérkező levelek tartalmát automatikusan megismerni, ha az ellenőrzés tényéről a munkavállaló tud, ahhoz hozzájárult. Különösen sérti az érintett személyes adatok védelméhez való jogát a beadványban ismertetett eljárás, miszerint a teljesen privát használatban lévő freemail postafiók tartalmát ismeri meg a közvetlen vezető, ez okból az adatvédelmi biztos felhívta az érintett figyelmét arra, hogy a vezető magatartása kimerítheti a Btk. 177/A. §-ában szabályozott visszaélés személyes adattal tényállás vétségi alakzatát. *(2162/P/2007)*

Egy németországi vállalat magyar leányvállalatának munkatársa azzal a kérdéssel fordult hozzánk, hogy az anyavállalat utasítására jogszerűen telepíthető-e egy olyan program a dolgozók számítógépeire, mellyel a német központban lényegében minden, a számítógépen tárolt adatot, azon végezett műveletet ellenőrizhetnének.

Állásfoglalásában a biztos arra mutatott rá, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló személy adatfeldolgozónak minősül, az anyavállalat pedig a tényleges adatkezelőnek. Ezzel a megoldással lényegében a munkáltatói jogosultság a Magyarországon bejegyzett gazdasági társaságtól a magyar joghatóság alá nem tartozó anyavállalathoz kerülne, mely alapvetően ellentétes a munkavállalók jogainak védelmével, tekintettel arra, hogy a német székhelyű anyavállalat által meghozott döntésekre a magyar joghatóság nem terjed ki. Az adatkezelésnek ez a magyar joghatóság alóli „kihúzása" akkor is sérti az érintettek személyes adatok védelméhez való jogát, ha azok az adatkezeléshez a hozzájárulásukat formailag megadták, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott azon követelmény sérül, miszerint az érintett személy adatai kezelését jogosult átlátni, az azzal kapcsolatos jogait pedig jogosult érvényesíteni. *(2511/K/2007)*

Egyre gyakoribbak azok a beadványok, melyekben a biometrikus – az eddigi ügyek alapján ujjlenyomat alapú – beléptető-rendszerek alkalmazhatóságával kapcsolatosan kértek állásfoglalást. Az ilyen ellenőr-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zések elsődleges céljaként az adatkezelők a munkahelyre érkezés, illetőleg az onnan való távozás pontos regisztrációját jelölték meg. A célhoz kötött adatkezelés elvéből kiindulva abban az esetben, ha több eljárás között választhat a munkáltató, akkor azt kell alkalmaznia, mely az érintett személyiségi jogait kevésbé korlátozza, sérti.

Biometrikus alapú beléptető-rendszereket csak olyan területeken lehet alkalmazni, ahol a magánterületen őrzött vagyon, vagy egyéb érdek azt valóban megköveteli, nem lehet a technológiát pusztán azért bevezetni, mert kényelmesebb ellenőrzést tesz lehetővé. A rendszerrel kapcsolatos további követelmény, hogy nem lehet a munkavállalók ujjlenyomatáról képzett számsorból adatbázist képezni. *(89/K/2007, 166/K/2007, 1744/P/2007)*

Szintén az előző évekhez hasonlatosan, több munkavállaló azzal a beadvánnyal fordult hozzánk, hogy a vezetője átkutatta a rendelkezésére bocsátott öltözőszekrényt. A munkáltatók az öltözőszekrények átvizsgálását vagyonvédelmi céllal indokolták, az egyik bepanaszolt cég válaszlevelében az adatkezelést azzal is alátámasztotta, hogy maga az öltözőszekrény a vállalat tulajdonában van.

A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény rendelkezései értelmében a személy- és vagyonvédelmi tevékenységet végző személy a törvényben meghatározott jogosultságait a jogos önhatalom keretei között vagy az érintett személy önkéntes hozzájárulása alapján gyakorolja. A vagyonőrzési feladatokat ellátó személy- és vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult a területre belépő vagy onnan kilépő személyt csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felhívni.

A kialakult adatvédelmi gyakorlat alapján a munkavállalót – többek között a személyes adatai védelmén keresztül – megilleti a magánszféra védelméhez való jog a munkahelyén is. A munkáltató a munkavállalójának a magánszféráját indokolatlanul nem sértheti meg, például vagyonvédelem céljából a munkavállaló által a munkahelyre bevitt értéktárgyait, így különösen, ruháit, iratait, táskáit önhatalmúlag nem vizsgálhatja át. A munkavállaló öltözőszekrényének átvizsgálása személyes adatok kezelésével jár, mely adatkezeléshez a jogalapot – mivel azt törvény nem rendeli el – csak az érintett előzetes hozzájáruló nyilatkozata adhatja meg. Az adatkezelés jogalapjának megléte mellett vizsgálni kell továbbá azt is, hogy az adatkezelés megfelel-e a célhoz

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kötött adatkezelés elvének. Ennek értelmében ugyanis csak akkor kezelhető személyes adat, ha az ilyen módon megvalósítani kívánt cél más módon nem megvalósítható, illetőleg csak a cél megvalósulásához szükséges mértékig.

Tekintettel arra, hogy a tulajdon védelme, vagyis a munkahelyen őrzött értékek védelme más, a munkavállalók magánszférájának csekélyebb mértékű korlátozásával is megvalósítható, a beadványban ismertetett munkáltatói eljárás a célhoz kötött adatkezelés elvével ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjogot. *(1511/P/2007)*

Több adatkezelő is állásfoglalást kért a belső visszaélés-jelentési rendszerekről, melyekkel elsősorban külföldi tulajdonú nagyvállalatoknál találkozhatunk. A kérdésről az elmúlt évi beszámoló „Nemzetközi ügyek" fejezete részletesen szól, mára azonban az Unió adatvédelmi biztosaiból álló munkacsoport elvi állásfoglalása helyett gyakorlati tapasztalatokról is be tudunk számolni. A módszer a különböző, általában szépen hangzó elnevezés ellenére lényegében nem más, mint egy, a munkáltató által működtetett belső besúgó rendszer. A belső visszaélés-jelentési (elterjedt szóhasználattal: whistleblowing) rendszerek kialakítását az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa tette kötelezővé 2002-ben a Sarbanes-Oxley törvénnyel (SOX), a vállalati pénzügyi botrányok gyakorisága miatt. Több amerikai vállalat tevékenysége folytán a SOX mellett az uniós adatvédelmi szabályok hatálya alá is tartozik itt lévő érdekeltségei okán, és a rendszert sajnálatos módon több európai nagyvállalat is átvette. A hazai gyakorlatban azonban a belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása az esetek jelentős részében az adatkezelésben érintett személyek jogainak sérelmével jár. Egyes esetekben a hazai munkáltatók – vélhetőleg az elérendő célt félreértve – olyan jelentési rendszert hoznak létre, mely voltaképpen nem más, mint besúgói hálózat, melyben a munkavállalók – csekély súlyú szabálysértések esetén is – egymást szabadon feljelenthetik.

A belső visszaélés-jelentési rendszert a magyar jog nem szabályozza, működése során azonban személyes adatok kezelésére kerül sor, amelyhez – törvény felhatalmazása hiányában – szükség van az érintett személy tájékozott hozzájárulására. A célhoz kötött adatkezelés elvéből fakadóan a belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása során a bejelenthető szabálysértések körét korlátozni kell, a kisebb

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

súlyú szabálysértések felderítését, szankcionálását a helyi vezetőkre kell bízni. Korlátozni érdemes továbbá azoknak a személyeknek a körét is, akik a jelentésekben érintettek lehetnek, az ellenőrzésnek elsősorban a vezetők ellenőrzésére kell irányulnia. Tájékoztatni kell a jelentést tevő személyt arról, hogy személyazonosságát nem fedik fel illetéktelen személyek előtt, személyes adatait az eljárás egész szakaszában bizalmasan kezelik, amennyiben azonban elkerülhetetlen, fel kell fedni a meginduló vizsgálat során.

Lényeges hangsúlyozni, hogy a bejelentést tevő személyen túl a „feljelentett" személyeket is megilleti a személyes adatok védelméhez való jog, őket a lehető leggyorsabban tájékoztatni kell az adatkezelés tényéről, és biztosítani kell, hogy jogaikat gyakorolhassák. A „feljelentett" személy csak kivételes esetben juthat a jelentő személyazonosságára vonatkozó információhoz, például, ha a jelentés nyilvánvalóan rosszhiszemű.

A visszaélés-jelentő rendszerek esetében alapos mérlegelést igényel a jelentések összegyűjtésének és kezelésének módja. A vállalatok belső ellenőrzési szerv helyett kialakíthatnak külső ellenőrzést is, ahová a rendszer egy részét, többnyire a jelentések gyűjtését kiszervezik. Az adatvédelmi törvény rendelkezései értelmében a munkáltató csak olyan feladatokat szervezhet ki külsős személyek részére, melyek nem adatkezelésnek, hanem adatfeldolgozásnak minősülnek. Adatfeldolgozás az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől. Amennyiben a külsős cég adatkezelési tevékenységet is végez – így kivizsgálja a hozzá beérkező bejelentést – azt csak az érintett személy hozzájáruló nyilatkozata alapján teheti meg.

Amennyiben a vállalatok vagy vállalatcsoportok külső szolgáltatóhoz fordulnak a visszaélés-jelentő rendszer irányításának részleges kiszervezése – adatfeldolgozás – érdekében, továbbra is felelősek maradnak az abból eredő adatfeldolgozási műveletekért.

A kérdéssel kapcsolatban még érdemes megjegyezni, hogy az ilyen rendszerek elfogadottak lehetnek az Amerikai Egyesült Államokban, idegenek azonban az európai kultúrától. Különösen aggályos alkalmazásuk az egykori „szocialista blokkhoz" tartozó államokban, ezekben – így hazánkban – ugyanis sokakban visszatetszést, rossz emlékeket kelt a munkáltatók által átvett módszer.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatvédelmi biztos egyik állásfoglalásában ismertette személyes véleményét, mely szerint a rendszer elsősorban a rosszindulatú vádaskodásoknak, mások „befeketítésének" enged teret, növeli a munkavállalók egzisztenciális kiszolgáltatottságát, és feleslegesen mérgezi a munkahelyi légkört azzal, hogy azt üzeni a munkavállalónak: a munkáltató elvárja a lojalitást, de nem bízik meg benne, és vigyázzon, mert minden kollégája potenciális besúgó. Mivel a biztos a módszert elítéli, annak alkalmazásáról nem folytatott személyes konzultációt a hozzá forduló adatkezelőkkel, csak általános tájékoztatást adott. *(271/K/2007, 295/K/2007, 652/K/2007, 653/K/2007)*

Végezetül, az állami munkaügyi adatkezelők oldaláról említést érdemel az a vizsgálat, melynek eredményeképpen a múlt évben kiadott, az álláshirdetésekkel, valamint a magán-munkaközvetítők tevékenységével kapcsolatos ajánlással összefüggésben fogalmazódtak meg további adatvédelmi elvárások.

Egy állampolgár beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz és a Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központ Szegedi kirendeltségének az adatkezelését tartotta sérelmesnek. Beadványa szerint a kirendeltség állást közvetített ismeretlen biztosítótársaság részére, jeligével. A beadványozó önéletrajzát csak a kirendeltség képviselőjéhez juttathatja el, a kirendeltség vezetője pedig úgy tájékoztatta, hogy nem mondhatja meg, melyik biztosítótársaság kínálja az állást, figyelemmel arra, hogy a munkáltató anonimitást kért.

A munkaközvetítők tevékenységével kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás értelmében a munkát kereső személyt tájékoztatni kell arról, hogy pontosan mely munkáltató kínál munkát. Ennek alapján az adatvédelmi biztos arra kérte az Állami Foglalkoztatási Szolgálat főigazgatóját, hogy amennyiben a munkaügyi központok, illetőleg kirendeltségek működése nem az ajánlásban megfogalmazottak megfelelően történik, a kialakult gyakorlatot vizsgálják felül és a szükséges változtatásokat tegyék meg. *(2445/K/2007)*

Oktatásügy

Az adatkezelés fejlődésének, visszásságainak terén az oktatási intézmények sem számítanak kivételnek. Nyilvánosságra hozott adatok, ujjnyomatos beléptető rendszerek, jogosulatlan adatgyűjtés éppúgy

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jellemző ezen a területen, mint az élet más szféráiban. A korábbiakhoz képest érdemi javulás nem történt.

Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy egy felsőoktatási intézmény oktatója saját honlapján nyilvánosságra hozta a hallgatók eredményeit.

A tanár azzal indokolta magatartását, hogy ezzel meg tudja előzni, hogy minden hallgató telefonon érdeklődjön, és így gyorsan és bárhonnan meg tudják ismerni eredményüket. Az oktató figyelmét a biztos felhívta arra, hogy személyes adatot csak célhoz kötötten lehet kezelni, valamint arra, hogy a hallgatók jegyeikről való tájékoztatására azok nyilvánosságra hozatala helyett alkalmas és helyes eljárás az egyetemi információs rendszer (Neptun, ETR stb.) használata, melynek során mindenki csak a saját érdemjegyét ismerheti meg anélkül, hogy erről a világháló felhasználói tábora is értesülne.

A világháló sajátosságainál fogva az adatvédelem másik alapelve, az időszerűség követelménye sem alkalmazható, hiszen a nyilvánosságra hozatal fogalmi eleme, hogy az adat időbeli korlát nélkül bárki számára megismerhető. A biztos felszólította a tanárt arra, hogy törölje honlapjáról az adatokat, amit ő – némi vita után – meg is tett. *(1338/P/2007)*

Hasonlóan jogellenesnek ítélte a biztos egy egyetemnek azt az eljárását, melyben az intézmény honlapján nyilvánosságra hozta az intézménybe felvett hallgatók nevét, és a felsőoktatási rendszerben használatos Neptun-kódját. A biztos felhívta az egyetem dékánját arra, hogy törölje a honlapról az adatokat, mely meg is történt. *(1558/P/2007)*

Szintén a nyilvánosság kérdését érintette egy középiskolai érettségi vizsgabizottság elnökének kérdése, hogy ki lehet-e nyilvánosan hirdetni az érettségi eredményeket, valamint közzé lehet-e tenni a neveket és az eredményeket az intézmény évkönyvében?

Válaszul a biztos kifejtette, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2. számú melléklete 2. pontja lehetővé teszi a tanulók magatartás, szorgalom és tudás értékelésével kapcsolatos adatainak kezelését az érintett osztályon belül, a nevelőtestületen belül, a szülőnek, a vizsgabizottságnak, a gyakorlati képzés szervezőjének, a tanulószerződés kötőjének, illetve, ha az értékelés nem az iskolában történik, az iskolának, iskolaváltás esetén az új iskolának, a szakmai ellenőrzés végzőjének. A tanulmányi eredmények gimnáziumi évkönyvekben való nyilvánosságra hozatalát az adatvédelmi törvény alapján a biztos nem támogatja. *(217/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A korábbi évekhez hasonlóan sok problémát okoz a felsőoktatási kollégiumi férőhelyek elosztásához szükséges, szociális rászorultságot bizonyító iratok kezelésének kérdése. Egy szülő azt kérdezte, hogy jogszerű-e az, hogy gyermeke kollégiumi férőhelye pályázatához be kell nyújtani például alkalmazott testvére keresetének igazolását, elvált szülei válási papírjának másolatát, gyermektartásról szóló bírósági határozat másolatát stb.

Válaszában a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Ftv.) 2. számú melléklete rendelkezik a felsőoktatási intézményekben nyilvántartott és kezelt személyes és különleges adatokról. Eszerint nyilvántarthatóak a hallgatói jogviszonnyal kapcsolatban a hallgatói juttatások, kollégiumi elhelyezés adatai, a juttatásokra való jogosultság elbírálásához szükséges adatok (szociális helyzet, szülők adatai, tartásra vonatkozó adatok). Ugyanakkor az adatvédelmi törvény legfontosabb garanciája a célhoz kötött adatkezelés, melynek értelmében csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Ebben az esetben különös hangsúlyt kell fektetni az elengedhetetlenség fogalmára, hiszen a kért adatok e tekintetben jelentősen meghaladják az elfogadható mértéket és ezzel megsértik a hallgatók információs önrendelkezési jogát. *(800/P/2007)*

Egy felsőoktatásban dolgozó állampolgár panaszolta, hogy a Felsőoktatási Információs Rendszerbe való adatszolgáltatáshoz egyebek mellett nemzetiségét, Neptun-kódját és e-mail címét is meg kellett adnia. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a munkáltatónak ezen adatok kezelésére nincs felhatalmazása, így azokat adattovábbítás céljából nem kérheti és a panaszos nem köteles megadni. A többi adatot – azaz a természetes azonosítókat és az érintett tanulmányaira vonatkozókat – a FIR nyilvántarthatja. Arról is tájékoztattuk az érintettet, hogy a felsőoktatásról szóló törvény tervezetének véleményezésekor jeleztük az aggályokat a tervezetről, de azt a kormányzat nem vette figyelembe. *(1090/P/2007)*

A technika fejlődésével elburjánzott, és már az iskolákat is elérte a kamerás megfigyelés és a biometrikus beléptetőrendszerek használatának láza. Több intézményre vonatkozóan is érkezett panasz ebben a tárgykörben. Egy gimnáziumban bevezetni tervezett ujjnyomatos beléptető rendszer ügyében egy szülő, egy jogvédő szervezet és az iskola

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

igazgatója is kért állásfoglalást. A rendszer az ujjnyomat 5 pontjának távolságát rögzítené, és annak alapján alakítanák ki az azonosító rendszert. A rendszer az alkalmazottak és a diákok be- és kilépését egyaránt regisztrálná valamint a személy- és vagyonvédelmet (mindenki által hozzáférhető és használatos, nyilvános helyeken elhelyezett tárgyi eszközök) kívánja szolgálni.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a beléptető rendszerben kezelt személyes adatok körében az ujjlenyomat azonosító pontjai távolsága személyes adat, melynek kezelése a deklarált célok tekintetében nem elengedhetetlenül szükséges, ezért annak kezelése sérti a célhoz kötött adatkezelés követelményét. Az intézmény által megjelölt célok kevesebb és minőségében más személyes adatok alapján is megvalósíthatóak. A beléptető rendszerben való biometrikus azonosító alkalmazását ellenzi, mert súlyosan sérti a tanulók és az alkalmazottak személyes adatok védelméhez fűződő jogát.

Személyes adatok kezelése csak olyan helyzetben indokolt, amelyben az elérni kívánt célok megvalósulása más, alternatív, személyes adatkezelést nem igénylő intézkedéssel, rendszerrel nem biztosítható. Az intézmény által elérni kívánt célok – többek között – a biometrikus azonosítást kiváltó, vonalkódos azonosítással vagy sorszámmal ellátott mágneses beléptető kártya alkalmazásával, vagy más módon is elérhetők, illetve intézményi szabályzatok kialakításával is biztosíthatóak. *(1251/K/2007, 1306/K/2007, 1380/K/2007)*

Több esetben szándékozott valaki a tanintézményben valamilyen szempont alapján listát készíteni a tanulókról. Ezek többnyire az adatvédelmi törvénnyel ellentétesek voltak.

Az indítványozó egy iskolában átmenetileg elvállalta a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatot. Az osztályfőnökök segítségével szeretett volna összeállítani egy listát a hátrányos helyzetű és veszélyeztetett gyermekekről úgy, hogy az osztályfőnökök a tanuló és a szülők megkérdezése nélkül adják át neki az adatokat (jövedelmi, lakhatási, betegségre vonatkozó stb.). Célja a prevenciós célú beavatkozás lett volna. A tanárok azonban megtagadták ezt az együttműködést. Az indítványozó ekkor kért felvilágosítást ahhoz, hogy gyermek- és ifjúságvédelmi munkájában a megelőző tevékenységet hogyan lássa el, mivel megítélése szerint érdemi információk nélkül nem tudja e feladatát betölteni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos válaszában kifejtette, hogy a tanulóról az ő és szülője megkérdezése és hozzájárulása nélkül, „titkos” megfigyelés útján nem szabad adatot gyűjteni. A kérdéses adatcsoportokba elegendő adatot lehet „nyílt” eljárással is gyűjteni ahhoz, hogy a tanulók védelmének, segítésének ügyében az arra illetékes – jelen esetben a gyermekvédelmi felelős – el tudjon járni. A tanárral közölt, vagy tudomására jutott információk hivatásbeli titoknak minősülnek éppen úgy, ahogy az orvosi, vagy a gyónási titok. A tanárok ennek megfelelően helyesen döntöttek, amikor a kérést elutasították. Mindezek mellett az alkotmányos alapelvek tiltják az úgynevezett „készletező adatgyűjtést”, mely meghatározott törvényes cél, és a céllal összefüggően meghatározott alanyi kör nélkül kíván természetes személyekről adatot gyűjteni.

Végül a biztos tájékoztatta az indítványozót arról, hogy megítélése szerint is a gyermekvédelmi felelős tevékenységében jelentős szerepet játszik a megelőzés is, melyhez szükséges az érintettekről információkat megismerni, azonban ezt a tevékenységet is csak a meghatározott törvényes keretek között szabad folytatni. *(743/K/2007)*

Nagy jelentőségű volt az Ftv. módosításának tervezete, mely új adatbázisokat kívánt létrehozni a felsőoktatási információs rendszer kiépítésével. A tervezetben nemhogy az adatminimalizálás követelménye nem fedezhető fel, hanem a készletező adatgyűjtés kiépülése figyelhető meg, mely az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog indokolatlan és aránytalan – összességében alkotmányellenes – korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság több állásfoglalása szerint alkotmányellenes ugyanazon adatokról több, párhuzamos nyilvántartást vezetni.

Az Ftv. korábban hatályos szabályozása szerint a regisztrációs központ a felsőoktatási intézmények nyilvántartására szolgál. Ebből a célból az adatvédelmi törvényben előírt célhoz kötöttségi követelménnyel – mint alkotmányos garanciával – ellentétes az, hogy e rendszerben is személyes adatokat kezeljenek. Szomorú, hogy a javaslatot az Országgyűlés lényeges változtatás nélkül fogadta el. *(628/J/2007)*

Távközlési szervezetek

A hírközlési szektor adatvédelmét az elmúlt évben leginkább az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása keretében feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2006/64/EK irányelv hazai jogba való átültetése befolyásolta. Több tervezet érkezett hozzánk a közigazgatási egyeztetés folyamán, ezekhez számos észrevételt tettünk a magánélet tiszteletben tartásához, a közlés bizalmasságához, és a személyes adatok védelméhez való jogra tekintettel. Kifejtettük, hogy a forgalmi adatok ilyen tömeges méretű megőrzése csak akkor felel meg az Emberi Jogi Bíróság által kimunkált és az emberi jogok korlátozására vonatkozó alapelveknek, ha az alapjogi korlátozás a demokratikus jogállamban szükséges, megfelelő és arányos a közrend fenntartása, a nemzetbiztonság, a közbiztonság védelme érdekében, valamint a bűncselekmények, illetve az elektronikus hírközlési rendszer jogosulatlan használata megelőzésének, kivizsgálásának, felderítésének és üldözésének biztosítása érdekében. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem jegyében sem fogadható el bármilyen intézkedés.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (továbbiakban: Eht.) adatvédelmi rendelkezései között jelentős az a módosítás, amely a 2007. január 1-je után kötött szerződésekre volt kihatással. Az új szabály szerint ugyanis az előfizetői szerződésnek természetes személy előfizető esetében már nem kötelező tartalmi kelléke az előfizető lánykori neve, anyja neve, a születési helyére és idejére vonatkozó adat. Ezen adatok rögzítésére január 1-jét követően csak a leendő előfizető hozzájárulásával kerülhet sor. Az ügyfél ezen hozzájárulását az adatkezelővel kötött írásbeli szerződés keretében is megadhatja. *(437/P/2007, 1487/P/2007)*

A biztos a hírközlési szolgáltató konzultációs megkeresésére arra az álláspontra helyezkedett, hogy az előfizető leánykori nevére, anyja nevére, születési helyére és idejére vonatkozó adatok csak az adatvédelmi törvény 3. § (1) bekezdésének a) pontjára alapítva válhatnak a szerződés részévé. A hírközlési szolgáltató a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 11. § (2) bekezdésére hivatkozással (a végrehajtási lap kiállításához szükséges adatkör) nem jogosult kezelni az adatokat. Ennek oka, hogy a törvénynek ez a szakasza nem adatkezelést elrendelő törvényi rendelkezés, mert nem felel meg a kötelező adatkezelést elrendelő törvényre vonatkozó törvényes elvárásoknak (Avtv. 1. § (2) és (3), 3. § (3) bek.). Ezentúl a végrehajtási eljárásra hivatkozással a végrehajtási lap kiállításához szükséges adatok szolgáltatására kötelezni az előfizetőt, egy előre nem látott, jövőben bizonytalan eseményre, úgynevezett készletező adatgyűjtést eredményez,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mert nem minden előfizetővel szemben indul meg a bírósági, illetve végrehajtási eljárás. *(270/K/2007)*

Évről évre visszatérő problémát jelentenek a hírközlési szolgáltatókhoz érkező nyomozó hatósági, rendőrségi megkeresések. Az Eht. 157. § (6) bekezdésének c) pontja, valamint a Be. 71. §-a alapján a megkeresett szerv köteles a hatósági megkeresésnek eleget tenni és a kért adatokat szolgáltatni. A nyomozóhatóság adatigénylésének a célhoz kötöttség szab határt, a hírközlési szolgáltató adatszolgáltatásának pedig az Eht. hivatkozott rendelkezése, mert csak az ott meghatározott esetekben továbbíthat adatokat. De ugyanilyen problémát okoz az adósságbehajtó, követeléskezelő cégek felé történő adattovábbítás is, amelyről az Eht. 157. § (6) bekezdésének a) pontja rendelkezik.

A hírközlési szolgáltató tehát az Eht. 157. § (6) bekezdésének c) pontja, a (8) bekezdése alapján az előfizetői jogviszonyra tekintet nélkül köteles az ügyfeléhez tartozó előfizetői számra érkezett valamennyi hívószámot kezelni, megőrizni és a Be. 71. §-a alapján a hatóságnak átadni. Az Eht. 157. § (2) bekezdésének e) pontja hívó és hívott előfizetői számok kezeléséről szól, ezért nem osztotta a biztos a szolgáltató nézetét, amely szerint csak azokat a beérkező hívószámokat tárolhatja és kezelheti, amelyek az előfizetőihez tartoznak. A törvény szövegéből nem következik efféle különbségtétel a forgalmi és a számlázási adatok között. *(369/K/2007)*

Az Eht. fenti rendelkezése alapján az adott telefonszámhoz tartozó előfizetői adatok a bíróságnak is átadhatók, azonban a bíróság csak akkor minősülhet a törvényhely szerint adatkezelőnek, ha az adatátadás büntetőeljárás lefolytatásához szükséges, azaz valamely bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt a büntetőeljárás folyamatban van. A veszélyes fenyegetés szabálysértése miatt, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény szerint az elsőfokon eljáró bíróság nem jogosult adatigénylésre. Az elektronikus hírközlési szolgáltató köteles a közvádas bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt eljáró hatóságnak, bíróságnak átadni az előfizető adatait. Adatvédelmi okokra hivatkozva nem tagadhatja meg az adatszolgáltatást, szabálysértési eljárásban azonban igen. *(1762/P/2007)*

Több beadványozó kifogásolta, hogy a hírközlési szolgáltató az előfizetői adatokat és adósságbehajtással foglakozó cégnek továbbította. Az Eht. 157. § (6) bekezdésének a) pontja felhatalmazza az elektronikus hírközlési szolgáltatót arra, hogy a megbízásából követelést

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kezelését végző cégeknek átadja azokat az adatokat, amelyek az adatkezelés céljához szükségesek. Amennyiben a telefonszolgáltató által engedményezéssel átadott személyes adatokat a követeléskezelő cég (engedményes) a díjtartozás behajtása érdekében használja fel, adatkezelése nem ütközik az adatvédelmi törvény rendelkezéseibe. Emellett a Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) engedményezésre vonatkozó szabályai is lehetővé teszik a természetes személy adósok adatainak átadását. A követelések engedményezés útján történő átruházása esetén az adatátadásához szükséges jogcímet ugyanis maga a Ptk. teremti meg, így a követelésekhez kapcsolódó személyes adatok továbbítása adatvédelmi szempontból nem kifogásolható. *(599/P/2007, 601/P/2007, 698/P/2007, 1755/P/2007)*

A tudakozó szolgáltatással volt kapcsolatos az a hírközlési szolgáltatótól érkezett konzultációs beadvány, amely arra a kérdésre várt választ, hogy az EU területén működő, nemzetközi tudakozói szolgáltatást nyújtó cégnek a szolgáltatási területének bővítéséhez továbbítható-e a tudakozói adatbázis. A kialakított állásfoglalás szerint nem sérti az előfizető személyes adatok védelméhez fűződő jogát, ha külön hozzájárulása nélkül, de előzetes tájékoztatás alapján, az Európai Unió bármely tagállamába tudakozó szolgáltatás nyújtása céljából továbbítja a szolgáltató előfizetői adatait.

A tudakozó szolgáltatás nyújtása lehetséges országosan vagy meghatározott területen. Az országos tudakozó szolgáltatás működtetése céljából a törvény értelmében kötelesek a szolgáltatók az előfizetői adatokat átadni. Az adattovábbítás jogalapja – az országos tudakozóba – az Eht. 146. §. Az Európai Unión belüli adattovábbítás lehetőségéről az Eht. nem szól, azonban az adatvédelmi törvény 9. § (2) bekezdése szerint az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor. A tudakozó szolgáltatás területi korlátainak feloldása – országos kereteken túl – összhangban van az Európai Unió létrejöttének egyik célkitűzésével, amely szerint az unióban meg kell valósulnia, hogy a szolgáltatások határok nélkül bárhol igénybe vehetők és nyújthatók legyenek. Az adatvédelmi törvény 3. § (1) bekezdése, valamint az adatvédelmi törvény 8. § (1) bekezdése értelmében az érintett hozzájárulását adta a tudakozó szolgáltatásban való részvételhez és a hozzájárulása az országos belföldi tudakozóban való részvételre terjedt ki.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi társaság a T-com szolgáltatóval azonos célból hasznosítaná az adatbázist, tehát adatkezelése nem minősülne az eredeti céltól eltérő felhasználásnak, az adattovábbítás nem sérti az előfizetők személyes adatok védeleméhez fűződő jogait.

A kérdéssel kapcsolatban ki kell emelni az adatvédelmi törvény 7. §-ban rögzített szabályt, amely az adatok minőségére vonatkozó előírásokat fogalmaz meg az adatkezelők számára. E jogszabályhely értelmében a kezelt személyes adatoknak pontosnak, teljesnek, és ha szükséges időszerűnek kell lenniük. A törvényben megfogalmazott elvárások teljesülésére különösen figyelmet kell fordítani akkor, mikor az érintett személyes adataiban nagy gyakorisággal következik be változás, vagy az érintett rendelkezése folytán módosul az adatkezeléshez adott felhatalmazás pl. az előfizető elérhetőségének adatait titkosítja. A jelenlegi konstrukcióban az előfizető szerződéses kapcsolatban magyar hírközlési szolgáltatóval áll, az esetleges adatkezeléssel kapcsolatos rendelkezési jogát vele szemben érvényesíti. Az adatátadás révén egy új, az érintett számára ismeretlen adatkezelő is a teljes adatbázis birtokába jut, az érintett információs önrendelkezési jogának gyakorolhatósága a szolgáltató további közreműködése nélkül nem biztosított és nem garantált az adatok pontossága sem. A magyar hírközlési szolgáltatónak gondoskodnia kell arról, hogy az érintettek igényeiről (adataik törlése, módosítása, számuk titkosítása) a külföldi társaság is értesüljön. *(890/K/2007)*

Az elmúlt évben két panasz érkezett a hírközlési szolgáltató telefonos ügyfélszolgálatán rögzített hangfelvétellel kapcsolatosan. Az állásfoglalás leszögezte, hogy a szolgáltató a rögzített telefonhívásról köteles tájékoztatást adni, és a hangfelvételek visszahallgathatóságát biztosítani. A törvény a tájékoztatásra formai követelményeket nem határoz meg, így a tájékoztatási kötelezettségének akkor is eleget tesz a szolgáltató, ha a hangfelvételről szó szerinti, hiteles jegyzőkönyvet készít, és azt bocsátja az ügyfél rendelkezésére. *(1175/P/2007, 358/P2007)*

Egy állampolgár arra a kérdésre várt választ, hogy a szöveges üzenetek elküldése során alkalmazott kézbesítés-jelentés mennyiben felel meg az adatvédelem előírásainak. Az állásfoglalás szerint nem aggályos a szöveges üzenetek elküldéséről szóló kézbesítés-jelentés.

A biztos az állásfoglalásban elmondta, hogy az is hordozhat személyes jellegű többletinformációt az előfizetőre nézve, hogy az adott SIM kártyához tartozó előfizetői hívószám a mobilszolgáltató hálózatában

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

elérhető vagy üzembe állt, ahogy az is, hogy elérhető, de nem válaszol a hívásra, vagy akár a hálózat elégtelensége miatt nem válaszol („nincs térerő"). De álláspontja szerint köztudomású tény, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele során a fent említett, személyes tartalmat is hordozó többletinformációk keletkeznek a hívó fél számára. Különösen igaz ez a mobiltelefonok használatára, ahol a szolgáltatás igénybevételére kifejezetten a készülék (előfizetői hívószám) egyetlen személyhez való kötődése miatt kerül sor, és ahol a nyújtott szolgáltatás műszaki, technológiai jellemzői elengedhetetlenné teszik ezeknek az adatoknak a keletkezését és feldolgozását. Ezért a hívott előfizető akaratából kerül sor ezeknek a hívásforgalmi információknak a továbbítására, tehát a mobiltelefon szolgáltatás használatával az előfizetők hozzájárulnak ahhoz, hogy a hírközlési szolgáltatás teljesítése során keletkező információkat (elérhető/nem elérhető/nem válaszol) a hívó fél megismerje. A szöveges, multimédia üzenetek vonatkozásában ugyanez az elv irányadó.

Továbbá a kérdés megválaszolásához az adatvédelmi szabályokon túl az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtására irányadó mögöttes polgári jogi szabályokat is vizsgálni kell. A szolgáltatás teljesítésére vonatkozó polgári jogi szabályok szerint van jelentősége annak, hogy a hírközlési szolgáltató a hívást sikeresen továbbította, vagy a szöveges üzenet kézbesítését sikeresen teljesítette-e. A postai szolgáltatások körében hasonlóképp működik a könyvelt (ajánlott) küldemények vagy a tértivevényes küldemények kézbesítése, amellyel elsősorban a hivatalos iratok kézbesítésekor találkozunk. Tehát a közlés kézbesítéséhez (akár postai úton, akár elektronikus levélben, akár hírközlési szolgáltatás keretében) jogkövetkezmények fűződhetnek, ezért a feladó a hírközlési szolgáltatótól a polgári jogi szabályok alapján elvárhatja, hogy a szerződésszerű teljesítéséről igazolást adjon. *(1790/P/2007)*

Egy állampolgár a Pannon POP3 szolgáltatáshoz kapcsolódó adatkezelést kifogásolta. A kérdéses szolgáltatáson keresztül történő levélküldésnél ugyanis a levél tartalmában minden esetben feltüntetésre kerül az e-mail cím mellett a küldő telefonszáma is. Megállapítottuk, hogy a szolgáltatás nem sérti a felhasználó személyes adatok védelméhez való jogát.

Az ügyben a biztos megállapította, hogy a szolgáltató az adatvédelmi törvény 6. § (2) bekezdése alapján az adatkezelés körülményeiről egyértelmű és részletes tájékoztatást ad a szolgáltatás igénybevételét

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megelőzően. Ennek következtében az adatkezelés jogalapja az érintett tájékozott, előzetes és határozott hozzájárulása, amelyet a szolgáltatás igénybevételével fejez ki. A hozzájárulás teljes mértékben önkéntes és kényszertől mentes, hiszen a levélküldésre más lehetősége is van a felhasználónak, és ezek egyike sem jár az előfizetői hívószám továbbításával. Az adatkezelés épp a személyes adatokkal való visszaélés elkerülését szolgálja, mert a szolgáltatás a jelenlegi formájában a protokoll sajátossága miatt lehetőséget nyújt arra, hogy a feladó a küldendő levél feladó mezőjét tetszőlegesen megválassza, abban bármilyen nevet, értéket, kifejezést feltüntetessen, majd ez a címzettnél feladóként jelenjen meg. Az adatkezelés célja tehát nem kifogásolható. *(428/P/2007)*

További jellemző ügycsoportot alkotnak a hírközlési szolgáltatók direkt marketing tevékenységével összefüggő adatkezelési anomáliák. Ezek nagy száma arra utal, hogy a világos jogszabályi háttér ellenére még mindig előfordul jogellenes adatkezelés. Ebben a témakörben említésre érdemes, hogy kezdeményezésünk alapján módosult az Eht.-nek az adatok közvetlen üzletszerzési vagy tájékoztatási célra való felhasználásáról szóló 162. §-a. A módosítás a piackutatás és közvélemény-kutatás célját szolgáló híváskezdeményezések szabályával bővítette a meglévő jogszabályi rendelkezéseket.

A reklám tartalmú hívások és küldemények elkerülése érdekében a biztos arról tájékoztatta a beadványozót, hogy az Eht. 160. §-ának (4) bekezdése alapján kérheti, hogy ne szerepeljen az előfizetői névjegyzékben, vagy, hogy lakcímét csak részben tüntessék fel a telefonkönyvben, vagy kérheti azt is, hogy a telefonkönyvben tüntessék fel, hogy személyes adatai nem használhatók fel közvetlen üzletszerzésre, direkt marketing megkeresésre. Tekintettel arra, hogy a nyilvános telefonkönyv adataihoz bárki hozzáfér, előfordulhat, hogy valamilyen szerv a telefonkönyvben, illetve a szolgáltató egyéb előfizetői névjegyzékében szereplő személyes adatokat (név, lakcím) használ fel arra, hogy az előfizetőknek reklám célú megkeresést küldjön. Ez abban az esetben jogszerű, ha csak olyan személyeknek küld megkeresést, akik adataiknak ilyen célú felhasználást nem tiltották meg. Ha az előfizető szeretné elkerülni az ilyen marketing üzenetek vagy küldemények érkezését, illetve szeretné, ha személyes adatai nem szerepelnének a telefonkönyvben, és azokat a tudakozóban se adják ki, akkor a szolgáltatónál kell jeleznie ezt. A szolgáltató külön költség nélkül köteles biztosítani az adatok névjegyzékből való törlését, illetve adatok mellett a megfelelő jelzés elhelyezését. *(1327/P/2007, 1820/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Internet

Az elmúlt évben az előző évekhez képest az internetet érintő beadványok számának növekedési üteme megállt, ami talán annak is köszönhető, hogy mind a felhasználók, mind a szolgáltatók, üzemeltetők egyre inkább odafigyelnek az internet-használat jogi kereteinek megtartására. Ennek némileg sajnos ellentmond, hogy egy felhasználási területen változatlanul nem mutatható ki javulás: továbbra is kiugró számban érkeznek a kéretlen elektronikus leveleket érintő panaszok.

Több mint 70 olyan beadvány érkezett, melyben azt sérelmezték, hogy egyes – nehezen beazonosítható – személyek több százezer, magánszemélyekhez tartozó e-mail címet tartalmazó adatbázist kívántak áruba bocsátani, spam útján.

Az adatállományok „forgalomba hozatala" nem ismeretlen jelenség hazánkban sem, azonban különös súllyal esik latba az a körülmény, hogy ez a kereskedelem részben személyes adatok átadására és átvételére irányul. Az érintettek magánélethez és személyes adatok védelméhez való joga megköveteli az információs társadalom szereplőitől, hogy szükségtelenül és jogellenesen ne zavarják az egyének magánéletét. Az elektronikus hirdetőknek tisztában kell lenniük a vonatkozó törvényi rendelkezésekkel. Az adatvédelmi törvény szerint az elektronikus levélcímek gyűjtése is az érintettek hozzájárulásához kötött, de még a jogszerűen gyűjtött és kezelt elektronikus e-mail címek is csak az érintett beleegyezésével továbbíthatók marketing célú felhasználásra harmadik személyek, szervek felé. Ezenkívül az adattovábbítás lehetőségének üzletszerű felkínálása gazdasági reklámtevékenységnek, valamint elektronikus hirdetésnek is minősül, így a reklámtörvény és az elektronikus kereskedelmi törvény előírásait is megszegi, aki ilyen jellegű tevékenységet folytat. Az üzleti ajánlat tehát sértheti mindazon személyek személyes adatok védelméhez fűződő jogát, akik a kérdéses ajánlatot kéretlenül megkapták, illetve azokét is, akiknek személyes adata az adatállományban hozzájárulásuk nélkül szerepel, és az adásvételnek köszönhetően később kéretlen ajánlatok célpontjaivá válnak maguk is. A fentiek értelmében nem csupán annak az adatkezelőnek a tevékenysége jogellenes, aki a törvényi előírások megszegésével e-mail címeket gyűjt, adatállományba rendez, majd értékesít, hanem azé is, aki az adatállomány megvásárlásával maga is jogellenesen használja fel az adatokat.

Az erről szóló közlemény az adatvédelmi biztos honlapján olvasható.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Dinamikusan növekvő területet jelent az internetes közösségi oldalak működése. Egyre több ilyen portál jelenik meg a világhálón, és egyre több ember regisztrál ezeken az oldalakon. Mivel a kapcsolatépítő weboldalak fő sajátossága, hogy a felhasználók széles körben megismerhetővé teszik személyes – egyes esetekben különleges – adataikat, ezért a személyes adatok védelme szempontjából is pontosan és részletesen kell az üzemeltetőknek szabályozniuk a felhasználási feltételeket. Az ilyen jellegű portálokkal összefüggő beadványok nagy száma azt mutatja, hogy mind felhasználói, mind üzemeltetői oldalon jobban el kell mélyülni az adatvédelmi szabályok ismeretében.

Egy állampolgár bejelentéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, melyben azt kifogásolta, hogy az iWiW elektronikus levelezőrendszere azt követően is megőrzi az üzenetek teljes szövegét, hogy az üzenetet mind a feladó, mind a címzett törölte a postafiókjából. Az elektronikus levél az URL címe alapján továbbra is hozzáférhető. A szolgáltató tájékoztatása szerint a rendszer a törlési igény beérkezésétől számított 5 munkanapon belül törli a leveleket, abban az esetben, amennyiben a levelet a feladó illetve az összes címzett törölte postaládájából. Normális üzemmenet során, amíg valamelyik fél nem törölte a levelet, addig a levél a hozzá tartozó URL-en keresztül továbbra is elérhető, mivel a rendszer minden levélből fizikailag csak egy példányt tárol. Azonban ezen időszak alatt is csak a küldő és a címzett(ek) férhetnek hozzá, másnak ehhez nincs jogosultsága. Feltehetően az automatizmust irányító folyamat, amely a logikailag törölt levelek fizikai törlését végezte, meghibásodott, ezért fordulhatott elő, hogy a határidő eltelte után is elérhetőek voltak bizonyos levelek. *(526/P/2007)*

Több beadványozó is sérelmezte, hogy a közösségi oldalakon visszaéltek személyes adataikkal, adatlapjukat jogellenesen megváltoztatták, illetve személyükre vonatkozó profilt illetéktelenül hoztak létre.

Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy az iWiW portálon illetéktelen személy felhelyezte gyermekének fényképét. Az adatvédelmi törvény szerint az érintettnek van joga rendelkezni személyes adatai felett. Ez az információs önrendelkezési jog csak kivételesen és törvényben korlátozható. A főszabály tehát az, hogy az érintettre vonatkozó személyes adat csak az érintett hozzájárulásával kezelhető, ha törvény eltérően nem rendelkezik. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény szülői felügyeletre, törvényes képviseletre vonatkozó szabályai alapján a kiskorú gyermek helyett a személyes

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot a szülők gyakorolják, amennyiben ítélőképességgel még nem rendelkezik, és véleménynyilvánításra még képtelen. Mivel a gyermek képmása személyes adat és adatai kezeléséhez nem tud hozzájárulni, ezért a szülői felügyeletet ellátó szülők tudta és beleegyezése nélkül az egyéves kiskorú gyermek fényképének közzététele sérti a gyermek személyes adatok védelméhez fűződő jogát.

A panaszos szerint az oldal üzemeltetőjének kellene meggyőződnie arról, hogy ténylegesen ki a hozzátartozó. Az iWiW közösségi hálózatba regisztrálás során az érintett a közösséghez való tartozási szándékát kétszeresen erősíti meg, és az adatkezeléshez adott hozzájárulását a regisztrációs eljárásban önként adja. Az elektronikus úton történő regisztráció létrehozásánál, az űrlapok elektronikus kitöltésénél nincsen lehetőség arra, hogy a szolgáltató teljes bizonyossággal meggyőződjék arról, hogy az adatok hitelesek-e, és az adatkezeléshez adott hozzájárulást az érintett (vagy a nyilatkozat tételére jogosult) személy teszi-e. A kétlépcsős regisztrációs eljárás a virtuális térben a visszaélések számát csökkenti, de értelemszerűen nem zárhatja ki. Az elmondottak alapján az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a regisztrációs eljárás és az adatfelvétel nem ütközik az adatvédelmi törvény rendelkezéseibe. *(526/P/2007, 536/P/2007, 745/P/2007)*

Több ügy kapcsán vizsgáltuk azt is, hogy az iWiW oldal szolgáltatója bizonyos esetekben kéri az érintett személyes azonosításra alkalmas igazolványát. Annak érdekében, hogy elkerülje a jelszavak illetéktelen megszerzését, az adatlapok jogellenes megváltoztatását és törlését, az üzemeltető a felhasználási feltételekben rögzíti, hogy az adatkezelő a felhasználó kérésére történő adatmódosítás, az e-mail cím megváltoztatása, profil törlése esetén azonosítás céljából jogosult a felhasználótól személyes azonosításra alkalmas igazolványt, illetve e-mail címet kérni. E szerződéses rendelkezés az információs önrendelkezési jogra tekintettel biztosítja, hogy kizárólag az érintett eszközölje a változtatásokat személyes adatain.

Az okiratok bemutatása a biztos álláspontja szerint nem ütközik az adatvédelmi törvény rendelkezéseibe, mindazonáltal az adatbiztonság oldaláról aggályos az okiratok másolatban történő elküldése. Ugyanis az egyén személyes jelenléte elengedhetetlen a hatósági igazolvány alapján történő személyazonosításhoz, mert az igazolvány birtokosa azt tanúsítja, hogy az abban szereplő adatok az ő személyes adatai.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ezért a személyazonosító igazolványnak, valamint a többi hatósági igazolvány másolatának elektronikus, postai úton vagy akár telefaxon történő továbbítása nem minősül személyazonosításnak. Továbbá az is elmondható, hogy a hatósági igazolványról készített másolat nem rendelkezik bizonyító erővel arról, hogy hiteles másolata egy érvényes hatósági okmánynak, továbbá a fent elmondottak szerint nem alkalmas a személyazonosság megállapítására sem – még akkor sem, ha több adat összevetésére nyílik lehetőség. *(138/P/2007, 947/P/2007, 1178/P/2007, 1747/P/2007)*

A fenti üggyel hasonlóságot mutat a másik nagy közösségépítő portál, a „myVIP" hitelesítés elnevezésű szolgáltatása, amelynek során azonosító dokumentumok másolatainak kezelése történik.

Egy panaszos kifogásolta, hogy az oldalon kérik egy igazolvány „másolatát". A szolgáltatás lényege, hogy miután az érintett feltöltötte személyi igazolványa, diákigazolványa, jogosítványa, vagy útlevele fényképes oldalának másolatát, és elküldött egy emeltdíjas SMS-t, regisztrációja mellé kerül egy „hitelesítési pecsét", amely valószínűsíti, hogy a hitelesített felhasználó valódi, nem fiktív. Az eljárásról az oldalon részletes tájékoztatás olvasható, melynek alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az adatkezelés teljesen önkéntes, a hitelesítés elmaradása semmilyen következménnyel nem jár. Az érintett emellett bármikor kérheti az adatok, illetve a megadott fénykép törlését.

A tájékoztató szerint a hitelesítés célja a „fiktív felhasználók kiszűrése", mivel a hitelesítés „valószínűsíti", hogy a regisztrált felhasználó létező személy. Kétségtelen, hogy a hitelesítés nem csalhatatlan módszer a fiktív felhasználók kiszűrésére, mégis nagyobb bizonyosságot nyújthat a személyazonosságot illetően, amely az ilyen jellegű honlapok esetében – különös tekintettel a sorozatos visszaélésekre, mások nevében történő regisztrációra – lényeges lehet. Az okiratok másolata ugyanakkor adatbiztonsági kérdéseket is felvet: az adatkezelőnek fokozottan kell ügyelnie az adatok biztonságos tárolására, a hozzáférés elleni védelemre. Erre a kötelezettségre a biztos honlap üzemeltetőjének figyelmét felhívta. *(654/P/2007)*

Egyes beadványozók azt sérelmezték, hogy személyükre vonatkozó sértő, obszcén kijelentéseket, utalásokat, fényképeket jelentettek meg bizonyos adatlapokon. Mivel az ilyen tevékenység jogellenes adatkezelésnek minősül, az iWiW kft., adatvédelmi szabályzata alapján, fenntart-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ja magának a jogot, hogy minden további értesítés nélkül törölje azon felhasználókat, akik bármely más személy nevével, képmásával, e-mail címével vagy más személyes információjával visszaélnek, törölje vagy korlátozza azokat a felhasználókat, akik más egyéneket zaklattak akár üzenettáblákon, magánüzenetek formájában, listák útján vagy bármely más módon. Továbbá az iWiW kft. minden értesítés nélkül eltávolítja az olyan anyagokat, amelyeket a kizárólagos döntési jogkörében jogellenesnek, más személyiségi jogába ütköző, tisztességtelennek, fenyegetőnek, becsületsértőnek, rágalmazónak, obszcénnek vagy egyébként kifogásolhatónak talál. Ezenfelül is megilleti az adatalanyt, hogy adatai jogellenes kezelése miatt bírósághoz forduljon, valamint jelentős érdeksérelem esetén büntetőfeljelentést is tehet. *(565/P/2007, 854/P/2007)*

Egy másik, új indítású közösségi oldallal kapcsolatban szintén felmerültek adatvédelmi problémák. A KlubD elnevezésű portálon csak azok regisztrálhatnak, akik felsőfokú oklevéllel rendelkeznek. Ezért a jelentkező a regisztráció során köteles megadni a diplomájának számát, amit az üzemeltető ellenőrizni kíván oly módon, hogy a név és az oklevél számának megküldése után a felsőoktatási intézménytől kéri a diploma valódiságának visszaigazolását. Bár az ügyben a vizsgálat a tavalyi évben kezdődött, a probléma megnyugtatóan még nem rendeződött, amit több panasz is alátámaszt.

> Bár az oldal üzemeltetői az ellenkezőjét állítják, a diploma száma olyan adat (azonosító jel), amely egy konkrét természetes személlyel kapcsolatba hozható, a természetes személyre vonatkozóan információt hordoz, így személyes adatnak minősül. Az adatvédelmi törvény szerint mind az adatkezeléshez, mind az adattovábbításhoz, mind a különböző adatkezelések, adatbázisok összekapcsolásához az érintett hozzájárulása szükséges. A rendelkezés független attól, hogy az összekapcsolandó adatbázisokban különböző, vagy egymást fedő személyes adatokról van-e szó, valamint attól is, hogy az adatok összekapcsolásával új információk átadására is sor kerül-e. Adatkezelésnek minősül ugyanis minden személyes adattal végzett művelet, függetlenül attól, hogy konkrét adatátvitelről, vagy csak az adatoknak odavissza történő összekapcsolásáról van-e szó. Így alkalmazni kell az adatvédelmi törvény rendelkezéseit az olyan adatszolgáltatásra is, amikor valamely adatbázis kezelője a másik adatkezelőnél lévő adatok valódiságát, igen-nem válasszal igazolja vissza. A felsőoktatási törvény rendelkezik arról, hogy a felsőoktatási intézmény mely szemé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lyes adatokat, milyen céllal kezelhet, illetve arról is, hogy mely szerveknek, milyen céllal továbbítható a nyilvántartásból személyes adat. A törvényben meghatározott adatkezelésen kívül a felsőoktatási intézmény csak az érintett hozzájárulásával kezelhet, továbbíthat adatot. Ezért ahhoz, hogy a szolgáltató az érintett diplomaszámát, azonosító adatait a felsőoktatási intézménynek továbbíthassa, valamint ahhoz is, hogy a felsőoktatási intézmény a nála kezelt személyes adatokat kiszolgáltassa, az érintett hozzájárulása szükséges. Az érintett adatkezeléshez történő hozzájárulását az adatkezelőnek, tehát a szolgáltatónak, illetve az oktatási intézménynek kell igazolnia. Vagyis a felsőoktatási intézmény csak abban az esetben adhatja ki a kért adatokat, ha minden kétséget kizáróan meg tud győződni a hozzájárulás meglétéről. Ennek érdekében az a legcélszerűbb, ha a szolgáltató rendelkezik az érintett írásos beleegyezésével.

Arra még nem érkezett válasz – és ezért a vizsgálat 2008-ban folytatódik –, hogy a gyakorlatban eredményes-e az adatbázisok összekapcsolása, valamint azzal összefüggésben sem kapott a biztos tájékoztatást, hogy milyen következménnyel jár a felhasználóra nézve, ha a külső adatforrás nem erősíti meg a diploma adatainak hitelességét. *(1589/K/2006, 1412/P/2007, 1421/P/2007)*

Érdemes megjegyezni, hogy kezdeményeztük a kapcsolatépítő oldal személyes adatok védelmével kapcsolatos szabályzatának és a felhasználási feltételeknek a módosítását, hogy azok minden részletükben megfeleljenek a hatályos adatvédelmi szabályoknak.

Az elmúlt évben újra érkezett néhány panasz, illetve konzultációs beadvány, melynek az úgynevezett „internetes szégyenfal" volt a tárgya. Ezek olyan internetes oldalak, ahova az oldalak készítői azoknak az adatait teszik fel, akik valamilyen formában megsértették a mindennapi élet egyes területeinek írott, vagy íratlan szabályait.

Egy beadványozó arra tett javaslatot, hogy létre kellene hozni egy internetes adatbázist, mely a magyar állampolgárok folyamatban lévő vagy lezárt hatósági eljárásainak listáját tartalmazza. Egy ilyen adatbázis rengeteg olyan adatot foglalna magában, melyek személyes adatnak, bizonyos esetekben pedig különleges adatnak minősülnek. Ahhoz, hogy egy személy személyes adataival együtt felkerüljön egy ilyen listára, szükség lenne az érintett hozzájárulására, vagy a törvény felhatalmazására. Az internetes portál természetéből kiindulva egyértelműen megállapítható, hogy az adatkezeléshez az érintett hoz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zájárulása hiányozna. Feltehető az is, hogy e személyeknek tudomásuk sem lenne arról, hogy nevük felkerül egy ilyen listára. Továbbá nincsen olyan törvényi rendelkezés, mely feljogosítana egy ilyen oldal készítőit az érintettek személyes adatainak nyilvánosságra hozatalára, hiszen sem a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, sem a Be. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést. Az elmondottakból következik, hogy nincs jogszerű lehetősége annak, hogy akár egy internetes portálon, akár más formában nyilvánosságra hozzák azon állampolgárok személyes adatait, akiknek valamilyen „hatósági ügyük" volt, vagy van folyamatban. Ugyanis az ilyen célú adatkezelés súlyosan sértené az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő jogát, valamint a Ptk. szerint az érintettek jóhírnevének sérelmével is járhat, jelentős érdeksérelem esetén pedig Btk. 177/A. §-ában meghatározott jogkövetkezmények is alkalmazhatók. *(1935/K/2007)*

Az internettel kapcsolatban az egyik nehézséget mindig az jelentette, hogy a személyes adatok nyilvánosságra hozatala sokszor ellenőrizhetetlen módon történik. Egy panasz olyan honlapra irányult, ahol „magyar amatőrök" címmel található egy fénykép- és videó gyűjtemény. A honlapon található tájékoztatás szerint az anyagokat amatőr fotósok, videósok készítik és küldik be. A személyes adatok védelmének látszatát a honlapon két rövid szabály próbálja fenntartani, mely adatvédelmi tájékoztatónak vagy szabályzatnak nem igazán nevezhető.

A fénykép- és videó gyűjtemény nagyobb része az érintettektől származik, akik önszántukból töltik fel a felvételeket. Ennek ellenére az adatkezelés aggályosnak tekinthető, éspedig két okból. Egyrészt azért mert az oldal „saját kép" alatt a feltöltő személyről, illetve az általa készített felvételt érti. Kérdéses lehet, hogy az adatokat feltöltő személy rendelkezik-e a felvételeken szereplő másik személy, személyek hozzájárulásával. A felvételek másik része egyértelműen jogellenes: ebbe a körbe a közterületen, nyilvános magánterületen, titokban készített fotók tartoznak. Bár a honlappal szemben hatékonyan – az internet jogi sajátosságai miatt – nem tud fellépni az adatvédelmi biztos, álláspontját meglehetősen kemény hangvételű levélben hozta az oldal képviselőjének tudomására:

„Tisztában vagyok azzal, hogy az internet számos előnye mellett a legkülönfélébb perverziók kiéléséhez is teret nyújt, elsősorban azzal, hogy biztosítja az arctalanságot, az anonimitást. Ilyen vád az Önök oldalával kapcsolatban is felmerülhet. Mindez ugyanakkor már túlmutat az adatvédelem körén, és tekintettel az internet „nemzetközi" voltára, és

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

arra, hogy a jog hatékonyan nem minden esetben tud fellépni, az oldallal a továbbiakban nem kívánok foglalkozni.

Szeretném ugyanakkor felhívni a figyelmét arra, hogy a közterületen, titokban készített felvételek esetén az anonimitás nem minden esetben biztosítható azzal, hogy a felvétel arc nélküli. Jelezném azt is, hogy több olyan esetről hallhattunk, amikor a „házi használatra" készített felvételt az egyik fél a másik érintett beleegyezése nélkül tette fel a világhálóra, okozva ezzel komoly problémákat az érintettnek. Az Önök oldalán, bárhogy kerestem, erre vonatkozó figyelmeztetést, amely az esetleges jogkövetkezményekre is rámutat, nem láttam.

Végezetül tájékoztatom arról, hogy álláspontomról a nyilvánosságot is tájékoztatni fogom, anélkül, hogy az Önök honlapját megnevezném (az esetleges félreértések elkerülése végett: nem a jó hírnevük esetleges megsértésétől tartok, csupán reklámozni nem szeretném Önöket). Ezzel együtt felhívom valamennyi esetleges érintett figyelmét arra, hogy a jogérvényesítéshez Irodám minden lehetséges támogatást megad." (1336/P/2007)

Végezetül röviden – újszerűsége miatt – egy olyan ügyre is érdemes kitérni, melynek a vizsgálata még folyamatban van. Egy közvéleménykutató cég (továbbiakban: adatkezelő) az internetes oldalakkal összefüggő látogató-összetétel statisztika készítéséhez egy eltérő módszert alkalmaz. Eszerint a statisztikák a látogatók forgalmi adatainak, valamint demográfiai alapadatainak (nem, kor, iskolai végzettség, lakóhelykód) összekapcsolásával készülnek. A legnagyobb hazai regisztrációs adatbázisok (továbbiakban: partner) bocsátják a cég rendelkezésére a felhasználóik által megadott demográfiai alapadatokat. Ez úgy történik, hogy a partner hozzárendel egy egyedi azonosítót minden regisztrált látogatójához, majd ezt adja tovább az adatkezelő rendszerének. Az adatkezelő állítása szerint ez az azonosító nem tartalmaz semmilyen személyes adatot, és nem kapcsolható hozzá ahhoz a személyhez, akit jelöl. Második lépésben a regisztrált látogatók demográfiai alapadatai egy lista fájlban, heti gyakorisággal kerülnek átadásra az adatkezelő rendszere felé úgy, hogy a fent említett azonosítót kapcsolják hozzá. A látogatók azonosítása kizárólag cookie-k alapján történik, az IP-címeket erre nem használja a rendszer. Az adatkezelő elmondása szerint a cookie-val történő nyomon követés a személyek azonosítására nem alkalmas, mert egy adott számítógép adott böngészőjének használóját

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

azonosítja, aki lehet egy személy, de lehet több is. Ezek után naponta elkészül egy lista, mely az azonos internet-felhasználókhoz tartozó cookie-kat rendezi össze a már rendelkezésre álló azonosítókkal. Ezt követően alakul ki az egyes cookie-láncokkal azonosított látogatók demográfiai profilja. Ezek a profilok olyan formában érhetők el, melyet kizárólag a feldolgozó program tud értelmezni. A napi, heti, illetve havi forgalmi adatok feldolgozása során statisztikai összegzésre kerülnek a profil adatok, aminek eredményeképpen elkészülő eredmény megadja, hogy az adott internetes portál látogatói között hány férfi és hány nő volt, milyen volt a kor-, végzettség-, lakóhely szerinti megoszlás. Mivel még sok kérdés megválaszolatlan, a fent részletezett eljárás vizsgálat alatt áll annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani, sérti-e az internet-használók személyes adatok védelméhez fűződő jogát. *(1179/K/2007)*

Bankok, hitelintézetek

A hitelintézetek adatkezelését érintő állampolgári panaszok megközelítőleg ugyanakkora számban érkezetek az Adatvédelmi Biztos Irodájába, mint a tavalyi évben. Sajnálatos módon nem tudunk beszámolni ügyszámcsökkenésről, történt azonban néhány pozitív fejlemény. Az elmúlt évhez képest elenyésző azoknak az indítványozóknak a száma, akik a személyazonosító okmányok banki fénymásolását kifogásolták: vélhetően ez az adatkezelési gyakorlat visszaszorulóban van, illetőleg csak kivételes esetekben alkalmazzák a hitelintézetek az okmánymásolást, amikor azt fokozott banki kockázat teszi indokolttá.

Az adatvédelmi biztos által vizsgált ügyben a bank pénzforgalmi tranzakciókra vonatkozó hatályos ügyviteli utasításai nem tartalmaztak olyan rendelkezést, amely szerint az ügyfélazonosítás során a személyazonosító igazolványról fénymásolatot kell készíteni. 2007 májusában azonban Budapesten két hét alatt négy olyan visszaélés történt a vállalkozói folyószámlákat érintően, amely során a harmadik személy által benyújtott hamisított készpénzutalvánnyal egyenként 400-500 ezer forint összegű kifizetésre került sor, különböző bankfiókokban. A további esetek elkerülése érdekében a Budapesti Régió ügyvezető igazgatója intézkedett arról, hogy ha a tranzakciót nem a bejelentett aláírással rendelkező számlatulajdonos kezdeményezi, akkor annak lefolytatásához két, személyazonosításra alkalmas okmány

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bemutatását kérik, melynek másolatait a bizonylat mellett meg kell őrizni. Az okmány fénymásolásához minden esetben az ügyfél hozzájárulását kellett kérni. A pénzügyi szolgáltató elismerte, hogy az általuk ideiglenes jelleggel bevezetett gyakorlat nem felel meg az adatvédelmi törvény szabályainak, de azt a bank jogos önvédelmi eszközként kénytelen volt a visszaélések megszűnéséig fenntartani. *(1018/P/2007)*

Kedvező tendencia, hogy a központi hitelinformációs rendszer működését érintő megalapozott panaszok száma szintén csökkent. A bankszektor működését érintő beadványok közel 10%-ában a hitelfelvevők azt sérelmezték, hogy a hiteladat-szolgáltatók megítélésük szerint jogszerűtlenül továbbították személyes adataikat a központi hitelinformációs rendszerbe. Fontos kiemelnünk azt a panaszbeadványokból körvonalazódó tévhitet, miszerint, ha az adós rendezi adósságát, adatait automatikusan törlik a rendszerből, s így számára a további hitelfelvétel nem nehezül el. Ezekben az esetekben tájékoztattuk a beadványozókat, hogy a központi hitelinformációs rendszert üzemeltető vállalkozás a referenciaadatokat a késedelmes tartozás megszűnésének időpontjától számított öt évig kezeli. Az öt év letelte után törlik azokat véglegesen és vissza nem állítható módon. *(835/P/2007)*

A „teljes listás lakossági hitelinformációs rendszer", ismertebb nevén a pozitív adóslista hazai bevezetésével kapcsolatban 2007-ben is több ízben kezdeményeztek egyeztetést, konzultációt az érdekelt intézmények az Adatvédelmi Biztos Irodájával.

Az előkészítő egyeztetések során a biztos leszögezte, hogy törvényben előírt, kötelező adatkezelés csak akkor fogadható el, ha az megfelel az alkotmányosság követelményeinek, mivel a törvény által elrendelt adatkezelés a jog korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható. A szükségesség mellett a korlátozás másik lényeges eleme az arányosság: az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. Ennek során a törvényhozó köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt kiválasztani. A biztos továbbra is úgy ítélte meg, hogy sem a célok mögött álló, a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szabályozást szükségessé tevő érdek nem igazolható, emellett az alkalmasság is megkérdőjelezhető. A lista „feltöltése" ugyancsak felveti az alkalmasság és az arányosság kérdését. Amennyiben az adatbázisba folyamatosan kerülnének be a törvény hatályba lépését követően felvett hitelek adatai, csak évek múlva állna rendelkezésre felhasználható adatállomány, egyértelműen megkésve. Az viszont elfogadhatatlan, hogy a pozitív listát a meglévő adatokkal feltöltsék, hiszen ez a személyes adatok védelméhez való jog visszamenőleges korlátozását jelentené, amely csak egészen kivételes esetben fogadható el. A biztos álláspontja tehát egyértelmű: a pozitív listás lakossági hitelnyilvántartást a továbbiakban sem támogatja.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2007 júniusában megküldte az Adatvédelmi Biztos Irodájának e tárgyban kidolgozott koncepció tervezetét. A koncepció több olyan állítást, célkitűzést tartalmazott, amely adatvédelmi szempontból vitatható – természetesen ez nem akadálya annak, hogy az új szabályozás előkészítését a minisztériumban megkezdjék. Ha a módosító javaslat az Országgyűlés elé kerül, az aggályokat a biztos az Országgyűléssel is ismertetni fogja. *(1167/K/2007)*

2007-ben megnyugtató eredménnyel zárult az a konzultáció is, mely az adatvédelmi biztos vizsgálati jogosítványait érintette a pénzügyi szektor adatkezelői vonatkozásában. Mint arról az elmúlt évben beszámoltunk, a Pénzügyi Szervetek Állami Felügyelete az adatvédelmi biztos vizsgálati jogosultságát korlátozó felügyeleti állásfoglalásában úgy ítélte meg, hogy a biztos nem rendelkezik egyértelmű törvényi felhatalmazással banktitoknak minősülő adatok megismerésére. A Felügyelet még 2006-ban visszavonta korábbi állásfoglalását, fenntartva azt a véleményét, hogy az ügy megnyugtató megoldásához jogalkotói lépésre van szükség. 2007. július 1-jei hatállyal módosultak a pénzügyi tárgyú törvények, ily módon egyértelművé vált a jogalkalmazók számára, hogy az adatvédelmi biztos feladatai ellátásához jogosult bank-, értékpapír-, biztosítási-, és pénztártitoknak minősülő adatok megismerésére.

A biztos vizsgálati jogosítványaihoz kapcsolódóan beszámolunk arról, hogy egy nagy lakossági ügyfélkörrel rendelkező bank esetében került sor a bankszektorban első ízben az adatvédelmi törvény 31. §-ában szabályozott előzetes ellenőrzésre. A bank által bejelentett új adatállomány célja, hogy kapcsolatot teremtsen az ügyfelek és a bank különböző forrásrendszereiben tárolt termékinformációk között.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A biztos a vizsgálat során meghatározott dokumentumok csatolására hívta fel a pénzintézet belső adatvédelmi felelősét, melyet munkatársi szintű konzultáció is követett. A dokumentumok és a tárgyaláson elhangzottak tanúsága szerint a tervezett adatbázis használata során az értékesítő munkatárs az ügyfél természetes személyazonosító adatainak megadását követően lekérdezést hajt végre, melynek eredményeképpen a rendszer információt szolgáltatat arra vonatkozóan, hogy az adott ügyfél mely forrásrendszerekben szerepel. Az értékesítő munkatárs ezt követően az ügyfél kérésének megfelelően – a célhoz kötött adatkezelés törvényi követelményének figyelembevételével – lép tovább az adott forrásrendszerben tárolt termékinformációkhoz. Az egyes lekérdezéseket az informatikai rendszer naplózza, vagyis pontosan megállapítható, hogy az értékesítési területen dolgozó munkatársak közül ki, mikor, mely ügyféladathoz fért hozzá. A biztos az új adatbázissal kapcsolatban nem fogalmazott meg kifogást, az előzetes ellenőrzést további intézkedés megtétele nélkül zárta le. *(409/K/2007)*

2006 nyarán aggodalommal töltötték el mind a hazai, mind pedig az uniós állampolgárokat azok a sajtóhírek, melyek nyilvánosságra hozták a SWIFT pénzügyi üzenetek feldolgozásával foglalkozó, belgiumi székhelyű szervezet, valamint az USA hatóságai között létrejött tömeges méretű adattovábbítások részleteit. Az Európai Unió tagállamainak adatvédelmi hatóságaiból álló 29-es Munkacsoport még 2006 novemberében véleményt fogalmazott meg, meghatározva a felelősségi köröket. A Munkacsoport – a SWIFT-nek a Safe Harbour-hoz 2007 júliusában történő csatlakozását követően – a legfontosabb feladatnak azt tartotta, hogy a pénzügyi intézmények az adatvédelmi törvény rendelkezései alapján ügyfeleiknek megfelelő tájékoztatást nyújtsanak. A Munkacsoport a tájékoztatók gyakorlati bevezetésének határidejéül 2007. szeptember 1-jét jelölte meg. A tájékoztatókkal szemben megfogalmazott tartalmi követelményeket, valamint a magyar adatvédelmi hatóság ezzel kapcsolatos intézkedéseit a beszámoló „Nemzetközi ügyek” című fejezetében tárgyaljuk.

És végül egy tipikus, nagy számban előforduló adatkezelési problémára hívjuk fel a figyelmet, melyet sajnálatos módon nem sikerült 2007-ben megoldanunk, ez pedig nem más, mint a pénzintézeteknek a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (továbbiakban: Pmt.) 3. §-a alapján folytatott ügyfélazonosítási tevé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kenysége. A Pmt. 3. § (3) bekezdése értelmében az azonosítási kötelezettség kiterjed az egymással ténylegesen összefüggő, több ügyleti megbízásra, ha ezek együttes értéke eléri a kétmillió forintot. Ebben az esetben az azonosítást azon ügyleti megbízás elfogadásakor kell végrehajtani, amellyel az ügyletek együttes értéke eléri a kétmillió forintot.

A bankok álláspontja szerint minden ügyfelet – értékhatárra tekintet nélkül – azonosítani kell, mivel csak ebben az esetben tudnak eleget tenni a törvényben előírt azon kötelezettségnek, mely szerint egymással összefüggő ügyletek esetében is vizsgálni kell a pénzmosás megvalósulásának lehetőségét.

Mivel a törvény ilyen módon való értelmezése sérti az adatvédelmi törvény rendelkezéseit, illetve céljait, ezért 2007 januárjában a biztos felvilágosítást kért a Nemzeti Nyomozó Iroda Pénzmosás Elleni Osztályának vezetőjétől, aki elismerte, hogy a hatályos Pmt. azonosítást előíró rendelkezései nehezen, illetve többféleképpen is értelmezhetők. A pénzintézetek attól való félelmükben, hogy elmulasztják a törvény által előírt bejelentési kötelezettségüket gyakran „túljelentik magukat", azaz olyan személyeket és tranzakciókat is azonosítanak, amelyekre nem lenne szükség. Válaszában utalt arra is, hogy 2007 decemberéig új pénzmosás elleni törvény fog hatályba lépni, amelynek megalkotásánál természetesen figyelembeveszik majd az eddigi gyakorlat során felmerült problémákat. Az új Pmt. előkészítése során a biztos több ízben jelezte a szaktárca illetékes vezetőinek, hogy a fenti törvényi rendelkezés értelmezése nehézséget jelent és ennek kihatása van az ügyfelek személyes adatok védelméhez fűződő jogára. A biztos ezen észrevételét a tervezetet előkészítő munkacsoport figyelmen kívül hagyta, ezért 2007 augusztusában az ismételten megküldött, már átdolgozott tervezet kapcsán megismételte azokat.

Az új Pmt. 2007. december 14-én lépett hatályba, s ezen a ponton lényegileg megegyezik a régi szabályozással. A törvény a „ténylegesen összefüggő ügyleti megbízás" fogalmát ugyan definiálja, azonban ennek alapján a pénzintézetek továbbra is egymással összefüggőnek minősíthetik az egyazon ügyféltől származó megbízásokat, függetlenül azok összegétől. Számos panasz érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájába, melyben a beadványozók azt kifogásolták, hogy egy-két ezer forintos befizetések esetén is minden alkalommal azonosítják őket. A pénzintézetek az új Pmt. alapján is kitarthatnak a mindenkire kiterjedő azonosítás mellett, ugyanis enélkül nem tudják megállapítani, hogy az érintett

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mikor éri el a törvényi összeghatárt, mely hárommillió-hatszázezer forintra emelkedett. Életszerűtlennek tűnik ugyanis az a rendelkezés, hogy az azonosítást csak az összeghatár elérésekor kell végrehajtani. Ha a bank korábban nem azonosította volna minden esetben a befizetőt és nem „naplózza" a befizetések összegét, úgy szinte kizárt, hogy meg tudja állapítani, hogy mikor éri el a tranzakciók összege a törvényi összeghatárt. A jogi helyzetet még komplikáltabbá teszi a 21/2006. (XI. 24) MNB rendelet, melyre a bankok adatkezelésük másik indokaként gyakorta hivatkoznak. *(2287/P/2007)*

Biztosítók

A biztosítók adatkezelését érintő állampolgári panaszok száma az idén kis mértékben ugyan, de növekedett. Az indítványok egy része egyedi adatkezelői hibákra hívta fel a figyelmet. A vizsgálatokat követően tett adatkezelői intézkedések az esetek döntő többségében elégségesnek bizonyultak arra, hogy a jövőben további jogsérelem ne következhessen be. Arról is be kell azonban számolnunk, hogy vannak a biztosítási szektorban olyan adatkezelési problémák, melyek évről-évre visszaköszönnek, s ezek kiküszöbölése már meghaladja az egyes adatkezelők kompetenciáját. Az egészségügyi adatok kezelése a biztosítási piac adatvédelmi szempontból egyik ilyen érzékeny pontja.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (továbbiakban Bit.) alapján az ügyfél egészségi állapotával összefüggő adatokat a biztosító a 155. § (1) bekezdésében meghatározott célokból, az Eüak. rendelkezései szerint, kizárólag az érintett írásbeli hozzájárulásával kezelheti. Az adatkezelés célja csak a biztosítási szerződés megkötéséhez, módosításához, állományban tartásához, a biztosítási szerződésből származó követelések megítéléséhez szükséges, vagy az e törvény által meghatározott egyéb cél lehet. A megválaszolandó kérdés tehát az, vajon a szerződést megelőző tárgyalások – ajánlattétel – során a biztosító által vállalandó kockázat felméréséhez az ügyféltől kért egészségügyi adatok, vagy az azok megszerzését lehetővé tevő adatkezelési felhatalmazás a fenti célok eléréséhez nélkülözhetetlenek-e.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának megalakulása óta nagy számban érkeztek panaszok az úgynevezett blanketta-jellegű orvosi felmentvény ellen. Az orvosi felmentvénnyel kapcsolatban a Pénzügyi Szerve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zetek Állami Felügyelete és az Adatvédelmi Biztos Irodája már 2004-ben egyeztette szakmai álláspontját. A Felügyelet akkor arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a kibontakozott szakmai vita során *„a biztosítók egységesen akként foglaltak állást, hogy az adatvédelmi biztos által kifogásolt, szinte korlátlan, általános jellegű felhatalmazás mindenképpen korrekcióra szorul. Az orvosi titoktartás alóli felmentés rendszerint az egészségi állapottal összefüggő adatok körét, tehát különleges adatokat érint. Ezek az adatok szorosan összefüggnek a biztosító kockázatvállalásával és szolgáltatásával is. Mindezek figyelembe vételével az orvosi titoktartás alóli felmentvényt célszerű a szerződés megkötéséhez, annak fenntartásához, illetve a biztosítási eseményhez kapcsolódó szolgáltatás teljesítéséhez szükséges adatok körére szűkíteni."* Sajnálatos tény azonban az, hogy nem minden életbiztosítónál vált gyakorlattá a fenti, a szakmai vita eredményeként megállapított szűkítés, ezért 2007-ben az adatvédelmi biztos ismételten tárgyalt e témában a Felügyelet főigazgatójával. A Felügyelet az úgynevezett orvosi felmentvényre konkrét szövegjavaslatot dolgozott ki, melyet a biztos véleményezett. A konzultáció eredményeként megszületett szövegjavaslatot a Felügyelet közlemény formájában 2007 decemberében közzétette honlapján. Ezt megelőzően, még november folyamán körlevélként megküldte azt valamennyi, az élet-, illetve baleset- és betegbiztosítási ágazat végzésére tevékenységi engedéllyel rendelkező biztosító első számú vezetője számára. A közleményben a Felügyelet azt is javasolta, hogy a biztosítótársaságok e nyilatkozatot a termékfeltételek szövegétől, illetve más nyilatkozatoktól és ügyféltájékoztatásoktól elkülönítetten szerkesszék meg, és tegyék lehetővé, hogy a biztosított az abban foglaltak tudomásul vételét külön aláírásával igazolhassa.

A Felügyelet és az Adatvédelmi Biztos Irodája között zajló egyeztetés tárgya kizárólag az élet-, baleset- és betegbiztosítások jelenlegi szabályozásához és gyakorlatához kötődik, és nem alkalmazható a jövőben esetleg létrejövő, magánbiztosítók részvételével működő nemzeti társadalombiztosítási rendszerre. Ennek a rendszernek az adatkezelési szabályozása kizárólag egységesen, törvényi szinten képzelhető el. *(938/A/2006)*

Az ügyek jelentős hányada 2007-ben is a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási jogviszonyokat érintette. Az év végi átszerződések során előfordult olyan eset is, amikor a biztosító a szerződés megkötését az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

orvosi felmentvény megadásához kötötte. Egy ilyen kikötés alkalmazása ebben a biztosítási ágazatban adatvédelmi szempontból teljesen elfogadhatatlan. *(2252/P/2007)*

Mint ahogyan arról korábban beszámoltunk, a felelősségbiztosítás esetén a biztosítási jogviszony hárompólusú jogviszony, mely az érintettet megillető tájékoztatáshoz való jog gyakorlása során okoz jogalkalmazási nehézségeket. A biztosító szempontjából mind a biztosított, mind pedig a károsult harmadik személynek minősül a másik személyes adata és biztosítási titka szempontjából. Nehezen megválaszolható a kérdés, hogy a káresemény adatai közül melyek tekinthetők a károsult, és melyek a károkozó adatainak.

> Az a jogértelmezés is elfogadható, mely szerint a káresemény során a károkozó által előidézett hatás a károsultnál jelentkezik, de a károkozó tevékenységére is vonatkozik, vele is kapcsolatba hozható, rá is vonatkozik, tehát az ő személyes adata is. Ebből az értelmezésből az következik, hogy a károkozó az információs önrendelkezési jogából fakadóan jogosult részletes tájékoztatást kérni az általa okozott károkról, vagyis ebben a körben már nem tekinthető harmadik személynek. Korábbiakban olyan állásfoglalás született, hogy a részletes számítógépes javítási kalkuláció azon adatai, amelyek kapcsolatba hozhatók a károsultnak a kárfelvételi jegyzőkönyvben szereplő személyes adataival, elsősorban a károsult személyes adatainak minősülnek. A biztos ebben az ügyben is konzultált a Felügyelettel, s 2007 januárjában jelezte, hogy a károsult és a károkozó információs önrendelkezési jogának konfliktusa a Bit. biztosítási titokra vonatkozó szabályainak módosításával egyértelműen feloldható lenne, ugyanis meggyőződése, hogy az adott jogterületre vonatkozó szabályok értelmezése útján nem érhető el megnyugtató eredmény. Az egyeztetést követően a Bit. 157. § (1) bekezdése 2007. július 1-jei hatállyal kiegészült azzal a rendelkezéssel, mely szerint a biztosítási titok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn a károkozóval szemben, amennyiben az önrendelkezési jogával élve a közúti közlekedési balesetével kapcsolatos kárrendezés kárfelvételi jegyzőkönyvéből a balesetben érintett másik jármű javítási adataihoz kíván hozzáférni. *(490/K/2006)*

Szintén a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos adatkezelést érinti az az indítvány is, mely arra keresett választ, hogy mi a követendő eljárás a gépjármű üzembentartójának halála esetén.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Amennyiben a gépjármű birtokosa – a hagyatéki eljárás befejezéséig – használni óhajtja a gépjárművet, úgy meg kell fizetnie az örökhagyó által kötött szerződés díját és a biztosító társaságnak a halál tényét be kell jelentenie. A hagyatéki eljárás lezárását követően lesz egyértelműen megállapítható, hogy ki a gépjármű új tulajdonosa (örökös), akinek a gépjárműre – mivel az örökhagyó által kötött biztosítás érdekmúlás miatt megszűnt – új kötelező felelősségbiztosítási szerződést kell kötnie. A panaszos a biztosító adatkérését a szóban forgó esetben túlzottnak tartotta, hiszen a végrendeletet, és a hagyatéki végzés másolatát is be kellett volna csatolnia. A biztos álláspontja szerint a biztosító adatkezelése nem felelt meg a célhoz kötött adatkezelés elvének. A halál tényének bejelentéséhez ugyanis elégséges a korábbi tulajdonos halotti anyakönyvi kivonatának a bemutatása. Felhívta továbbá a biztosítótársaság figyelmét arra is, hogy a biztosító a hagyatéki eljárást lezáró jogerős határozatot is csak korlátozott mértékben ismerheti meg, azon részében, mely igazolja, hogy ki a hagyaték részét képező gépjármű új tulajdonosa. *(1127/P/2007)*

Végül a vagyonbiztosítás témaköréből ismertetünk egy esetet, melynél a biztosítót fel kellett szólítani a jogszerűtlen adatkezelési gyakorlat megszüntetésére. A panaszost a kárrendezési eljárás során a biztosító ügyintézője arra kérte, hogy a bérgépjármű költségének megtérítéséhez dokumentummal igazolja, hogy a költséget valóban megfizette a bérbeadónak. Ezen a dokumentumon *„kérik szerepeltetni a bérbeadó adóazonosító jelét, mivel azt megküldik a bérbeadó lakcíme szerinti adóhivatalhoz tájékoztatásul a jövedelemszerzésről”*.

A vizsgálattal érintett cég vezérigazgatója azt a felvilágosítást adta, hogy *„magánszemélyek közötti bérbeadási szerződés esetében a bérbeadási szolgáltatás valós voltának (és így a biztosító szolgáltatása megalapozottságának) az ellenőrzéséhez szükséges annak megállapítása, hogy a bérbeadó a bérbeadásból származó jövedelmet az adóhatóság felé bevallja-e”*. Álláspontja szerint *„indokolt, hogy a biztosító a bérgépkocsi igényt számla hiányában csakis abban az esetben téríti, ha a bérbeadásból származó jövedelem utáni közteher az állam részére befizetésre került, illetve indokolt, hogy a biztosító bejelentésével közreműködjön a bérbeadásból származó jövedelem utáni adózásban”*.

A biztosító az adatkezelés jogalapjaként egyrészt a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. §-át, valamint a Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII.21.342/2004/6. számú ítéletét és az ezen alapuló bírói gyakorlatot jelölte meg. Tekintettel arra, hogy ez az érvelés nem

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

felel meg az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek, az adatkezelés, adattovábbítás jogalapjaként a biztos nem fogadta el. Felhívta a biztosító figyelmét arra is, hogy az Art. nem állapít meg a biztosítótársaságok vonatkozásában ilyen adatszolgáltatási kötelezettséget az adóhivatalok felé. Amennyiben személyes adat kezelését törvény (vagy önkormányzati rendelet) nem rendeli el, akkor az adatkezelés abban az esetben jogszerű, ha ahhoz az érintett (jelen esetben a bérbeadó) hozzájárult. A bérbevevő – az információs önrendelkezés elvéből következően – a bérbeadó személyes adatai vonatkozásában a nyilatkozattételt a biztosítótársaság felé nem gyakorolhatja. Végezetül a biztos felhívta a biztosító vezetésének figyelmét arra is, hogy az adókötelezettségek teljesítését az adóhatóságok ellenőrzik. *(201/P/2007)*

Sajtó

Bár a sajtó nem tartozik a nagy adatkezelők közé, mégis évről évre kiemelt figyelmet fordítunk azokra az ügyekre, melyekben a sajtó, mint adatkezelő szerepel. 2006-ban elsősorban az országos, illetve helyi lapokban megjelenő fotók sajtó általi nyilvánosságra hozatalát, valamint a televíziók műsorszerkesztési módszereit kifogásolták a panaszosok. 2007-ben viszont a beadványok jelentős részében a panaszosok a büntetőeljárással, büntetett előélettel, valamint a büntetés- végrehajtással kapcsolatban közölt bűnügyi és igazságügyi tájékoztatásokban szereplő személyes adataik kezelését sérelmezték, illetve a sajtóval szembeni jogorvoslati lehetőségekről kértek felvilágosítást. Ezen túlmenően 2007-ben ismételten több beadvány érkezett a kereskedelmi televíziók műsorkészítésével kapcsolatban, amelyekben a panaszosok szintén a személyes adataik közzétételét sérelmezték.

Egy előzetes letartóztatásban lévő panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az ellene folyamatban lévő büntetőügyben nevét és a kihirdetett első fokú ítélet tartalmát leközölték a tárgyalásról tudósító újságcikkben.

A Be. 237.§ (1) bekezdése értelmében a bíróság tárgyalása nyilvános. A bíróság nyilvános tárgyalásáról pedig a sajtó jogosult tájékoztatást adni. A Be. idézett szabályaival összhangban a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 5. §-a szintén úgy rendelkezik, hogy a *„sajtó - az érdekeltek hozzájárulása nélkül is - tájékoztatást adhat az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek, vala-*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mint ezek bizottságai nyilvános üléséről, továbbá a bíróságok nyilvános tárgyalásairól."

A nyilvános tárgyaláson, illetve a kihirdetett ítéletben számos olyan adat válik megismerhetővé, amely személyes, illetve bűnügyi személyes adatnak minősül, ezért a nyilvános tárgyalásról készült tudósításoknál az újságíróknak a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: Sajtó rendelet) szabályai szerint kell eljárniuk. E rendelet 3. §-a szerint a bíróságok előtt folyamatban levő, illetőleg az általuk befejezett ügyekről adott tájékoztatás nem sértheti az ártatlanság vélelmét és az állampolgárok személyhez fűződő jogait. Nem tartalmazhat olyan megállapítást, amely a tárgyilagos döntést veszélyezteti. A tájékoztatásban közölni kell, hogy az ismertetett ügy az eljárásnak milyen szakaszában van, és hogy a tájékoztatás milyen forrásból származik.

Az előzőek alapján tehát azon adatok és információk, amelyek a tárgyaláson kihirdetett ítélet (határozat) részét képezik, nyilvánosnak tekinthetők, ezért adatvédelmi szempontból nincs annak jelentősége, hogy az ítélet jogerős-e vagy nem, arról a sajtó – az érdekeltek hozzájárulása nélkül – tudósíthatja a közvéleményt.

Az adatvédelmi biztos tájékoztatta továbbá a panaszost, hogy a Sajtó rendelet 3.§ (3) bekezdése alapján, ha az ügyről az eljárást befejező határozat meghozatala előtt közölt az újság tájékoztatást, akkor – az érdekelt kérelmére – az eljárást befejező határozatról, ha pedig a határozatot utóbb megváltoztatták, erről a döntésről is hírt kell adni a sajtóban. Fontos azonban, hogy ez a tájékoztatás az ítélet meghozatalát követő ésszerű határidőn belül jelenjen meg a sajtóban. *(207/P/2007)*

Egy másik esetben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Kőbányai Magazinban, illetve a Zsaru című lapban róla és tettestársáról a családi és utóneve kezdőbetűinek feltüntetésével jelent meg bűnügyi tudósítás. Az újságcikkek a X. kerületi Rendőrkapitányságon „hivatalos jelleg színlelésével elkövetett zsarolás bűntettének megalapozott gyanúja miatt", indult büntetőeljárásról tudósítottak.

Az adatvédelmi törvény alapján az eljárással kapcsolatos, érintettre vonatkozó adatok bűnügyi személyes adatok. Az újságíróknak a Sajtó rendelet szabályai szerint kell eljárniuk. A rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a bűnüldöző szervek, a bíróságok és a büntetésvégrehajtási intézetek a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kezésére bocsátásával biztosítják, hogy az előttük folyó eljárásokról, az egyes ügyekben végzett tevékenységükről a közvélemény hiteles, pontos és gyors tájékoztatást kapjon. A rendelet 3.§ (3) bekezdése csak a kiskorú személyek esetében írja elő, hogy a *„tájékoztatás során a kiskorú személy családi neve – kivéve, ha súlyos bűncselekményt követett el – csak kezdőbetűvel jelölhető, képmása és hangfelvétele pedig – a Ptk. 80. § (3) bekezdésében meghatározott eseten kívül – csak olyan módon közölhető, hogy a kiskorú ne legyen azonosítható.”*

Az adatvédelmi törvény fentebb idézett rendelkezéseinek megfelelően személyes adatnak és bűnügyi (különleges) személyes adatnak is csak azok az adatok minősülhetnek, amelyek alapján egyértelműen lehetőség van egy meghatározott természetes személy azonosítására. Ennek megfelelően a családi és utónév kezdőbetűinek feltüntetése a bűnügyi tudósításokban megfelel mind az adatvédelmi törvény, mind pedig a Sajtó rendelet előírásainak, valamint az ennek megfelelően kialakított újságírói gyakorlatnak. *(1117/P/2007)*

Egy elítélt levelében az iránt érdeklődött, hogy kérhető-e a „teljes körű hírzárlat” személyével, valamint a Tököli BV Intézetből történő szabadulása időpontjával kapcsolatosan.

A Sajtó rendelet hatálya kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetek által végrehajtott bírósági határozatokról szóló, a sajtóban közölt tájékoztatásra is. Az ügyekről adott tájékoztatás nem sértheti az állampolgárok személyhez fűződő jogait.

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (továbbiakban: Bvtvr.) 2. § (2) bekezdés c) pontja – az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban – szintén úgy rendelkezik, hogy az elítélt jogosult személyhez fűződő jogainak, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetetlenségére. Az ismertetett jogszabályi előírások alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy – törvényi felhatalmazás hiányában – az elítélt hozzájárulása nélkül a Tököli BV. Intézet nem adhat felvilágosítást a sajtónak a panaszos személyes adatairól, valamint szabadulása időpontjáról. *(2102/P/2007)*

Évek óta visszatérő probléma a polgárok személyes, sok esetben szenzitív adatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban kialakult televíziós műsorkészítési gyakorlat. Az idén is érkeztek panaszok a kereskedelmi televíziók műsorszerkesztési gyakorlatával kapcsolatosan.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az egyik panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az RTL Klub Balázs című showműsorában műsorának illusztrációjához a panaszos esküvői fényképét használták fel, melyet az internetről töltöttek le.

A fénykép az adatvédelmi törvény 2. §-ának 1. pontja alapján személyes adat. A televíziós csatorna a panaszosról készült fotót jogszerűen nem használhatta volna fel, hiszen az ilyen célú felhasználáshoz az érdekeltek nem járultak hozzá, ezért a bepanaszolt televíziós csatorna tevékenysége jogellenes adatkezelésnek minősül. *(412/P/2007)*

Szintén az RTL Klub eljárását sérelmezte két panaszos, mert róluk felvételeket készítettek, amelyek a tudtuk és beleegyezésük nélkül adásba kerültek.

Az érintettről készült hang- és képfelvétel személyes adat, ebből következően annak rögzítése, felhasználása és nyilvánosságra hozatala adatkezelésnek minősül. A felvételkészítéshez és annak további felhasználásához – ideértve a televízióban történő nyilvánosságra hozatalt is – törvényi felhatalmazás hiányában a felvételen szereplő érintett hozzájárulása szükséges. A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata szerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj-, utcarészletekről készült felvételekre, amikor az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökít meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni képmás jellege.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint Az RTL Klub minkét esetben a panaszosok beleegyezése nélkül rögzítette és hozta nyilvánosságra a róluk készült felvételeket, és ezzel megsértette a panaszosok személyiségi jogát és a személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Az adatvédelmi biztos tájékoztatta a panaszosokat a jogorvoslati lehetőségeikről is.*(1068/P/2007, 1665/P/2007)*

A Bors című napilap újságírója a Tököli BV. Intézetben történt bűncselekmény körülményeit feltárni szándékozó újságcikke kapcsán a BV. Intézet parancsnokának – a feltett kérdésekre adott – válaszaival kapcsolatban kért állásfoglalást.

A Sajtó rendelet 12. §-a szerint a büntetés-végrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetését vagy elzárását töltő, illetőleg szigorított őrizetben levő személlyel való beszélgetést, a beszélgetésről felvétel

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

készítését a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási főosztályának vezetőjével egyetértésben engedélyezi. Az engedély csak akkor adható meg, ha a felvétel nyilvánosságra hozatalához a felvételen szereplő és az eljárásban részt vevő személyek hozzájárultak.

A Bvtvr. 2. § (2) bekezdés c) pontja – az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban – szintén úgy rendelkezik, hogy az elítélt jogosult személyhez fűződő jogainak, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetetlenségére. Fenti jogszabályi előírások alapján megállapítható, hogy – törvényi felhatalmazás hiányában – az érintettek hozzájárulása nélkül a Tököli BV. Intézet nem adhat felvilágosítást a sajtónak a rabok (bűnügyi) személyes adatairól, a bűncselekményről, a büntetés idejéről, a szabadulás időpontjáról, a zárkatársak bűncselekményeire vonatkozó adatokról.

Az adatvédelmi biztos arról is tájékoztatta az újságírót, hogy az elhunyt személy személyes adatainak védelmét nem az adatvédelmi törvény, hanem a polgári jogban található kegyeleti jog intézménye biztosítja. Az elhunytak adatainak kezelésével kapcsolatban a kegyeleti jog jogosultjainak van lehetősége eljárni. A Ptk. 85. § (3) bekezdése értelmében a „meghalt személy emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó, továbbá az a személy, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített." Az elhunyt rab esetében tehát a (bűnügyi) személyes adatokról történő tájékoztatáshoz az érintett hozzátartozóinak a hozzájárulása szükséges. *(2102/P/2007)*

Múlt feltárása, levéltár, tudományos kutatás

Ebben az évben a korábbiaknál kevesebb a tárgyba tartozó indítvány érkezett. Elsőként érdemes egy állampolgári panaszt bemutatnunk.

A panaszos kifogásolta – miután saját személyére vonatkozóan akart információkat a levéltárból megszerezni –, hogy a levéltár az iratokat nem név szerint, hanem „dobozonként", azaz az iratot keletkeztető szerv szerint őrzi. Az indítványban foglaltakra a biztos kifejtette, hogy a levéltárak használatát és adatkezelését a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Ltv.) és a hozzá kapcsolódó egyéb jogszabályok rendezik. A levéltár célja, hogy – elsősorban a közfeladatot ellátó szervek – maradandó értékű iratait kezelje és nem az, hogy az azokban

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szereplő személyes adatokat nyilvántartsa. A levéltári anyagban lévő személyes adatok kezelését a törvény megfelelően szabályozza.

A levéltári törvény előírja, hogy a közlevéltár a kérelmező által megadott – az azonosításhoz szükséges – információk alapján egyedi adatról tájékoztatást nyújt. A tájékoztatási kérelem részleges vagy teljes megtagadását a közlevéltár írásban köteles közölni. Tájékoztatás érdekében közlevéltár kutatást – díjtalan szolgáltatásként – csak jogszabály alapján vagy fenntartója utasítására végez. Amint az az indítványozó által csatolt dokumentumokból kitűnik, a levéltár a jogszabályoknak megfelelően járt el. *(510/P/2007)*

Régóta – mintegy tíz éve – van ígéret arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó végre törvényben rendezi az anyakönyvi nyilvántartások és az azokba való betekintés ügyét.

A probléma a következő: az adatvédelmi törvény szerint az érintett jogosult a róla szóló iratokba betekinteni. Azonban az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet szerint ha törvény másként nem rendelkezik, az anyakönyvi nyilvántartásokba betekintés csak olyan állami vagy önkormányzati szerv nevében eljáró személynek engedélyezhető, aki igazolja a betekintés célját és jogalapját.

Emellett a kutatási célú felhasználáshoz figyelembe kell venni az Ltv. rendelkezéseit is. Ennek értelmében ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálozási évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idő, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születéstől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év. Bizonyos feltételekkel a védelmi idő lejárta előtt is kutatható a levéltári anyag, így például, ha a kutatás anonimizált másolattal is megvalósítható, vagy ahhoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult, vagy a kutatásra tudományos célból van szükség és a kutató bizonyos követelményeknek eleget tesz.

Kiegészíti a problémát az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet, mely a következőket írja elő: *„Az anyakönyvi bejegyzés, illetőleg irat megtekintésére kiadott engedély tartalmazza, hogy az mely bejegyzés vagy irat megtekintésére jogosít, és a betekintésre milyen hivatalos eljárásban van*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szükség. Az engedélyt az anyakönyvvezető bevonja és az alapiratok között elhelyezi. A levéltár őrizetében levő másodpéldány megtekintését a levéltár vezetője engedélyezi."

A fentiek alapján nem látható át az anyakönyvi iratokba való betekintés szabálya, mivel az egymásnak ellentmondó különböző szintű jogszabályok ezt nem teszik lehetővé.

Ehhez kapcsolódik még a külföldre továbbítás problémája, mely az adatvédelmi törvény szerint – az érintett engedélyén kívüli esetben – az Európai Unión kívül csak olyan országba történhet, amely országot az Unió azonos védelmet biztosítónak elismerte, vagy a biztonságos adatkezelésre szerződést kötött. Az Egyesült Államokba továbbítandó anyakönyvi adatok esetében a feltételek a levéltári törvény és a BM rendelet szerint fennállnak, az adatvédelmi törvény és az anyakönyvi tvr. szerint nem. Ennek az áttekinthetetlen helyzetnek a javítására adott ki a biztos útmutatót a vidéki levéltárosok közgyűlése előtt, melyben felhívta a figyelmet az adatvédelmi törvény szabályainak alkalmazására, így a külföldre való adattovábbítás lehetőségeire is. *(1813/H/207)*

Közüzemi szolgáltatók

Idén a legtöbb panaszbeadvány azzal a kérdéssel érkezett hozzánk, hogy jogszerű-e, ha a közüzemi szolgáltatók a mérőóra átírásához az ingatlan tulajdoni lapját, illetőleg az adásvételi szerződés másolatát igénylik az ügyfeleiktől.

A változást igazoló dokumentumokban foglalt személyes adatokat csak abban a körben ismerheti meg a szolgáltató, amelyben arra törvényi felhatalmazása van, azaz természetes személy fogyasztó esetén a nevét, lakcímét, anyja nevét, és a születési helyét és idejét kezelheti jogszerűen. Ennek megfelelően a szolgáltató akkor jár el jogszerűen, ha úgy igényli az adásvételi szerződés, illetve tulajdoni lap másolatát a fogyasztótól, ha lehetőséget biztosít neki arra, hogy azokból a fogyasztó minden olyan személyes adatot töröljön, illetve kitakarjon, amely nem tartozik a fenti körbe, és e lehetőségről a fogyasztókat tájékoztatja is. (A tulajdoni lappal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy annak tartalma nyilvános, azt bárki megismerheti, ezért abból olyan adatok kitakarása, amely a fenti körbe nem tartozik jogszerű ugyan, de indokolatlan.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Összefoglalva elmondható, hogy amennyiben a szerződésről vagy a tulajdoni lapról készített fénymásolatot úgy adja át a szoláltató részére, hogy az csak a változást dokumentáló részeket tartalmazza, a többi személyes adat azonban nem olvasható rajta, úgy az érintett jogszerűen jár el, ezen igazolás el nem fogadása esetén a szolgáltató pedig jogellenesen. *(1226/P/2007, 1390/P/2007)*

Hasonló ügyekben a Fővárosi Gázművek, az ÉGÁZ-DÉGÁZ Gázszolgáltató Zrt., valamint a Fővárosi Vízművek a jogerős hagyatéki végzés másolatát kérték ügyfeleiktől a számlatulajdonlás átírásához.

A felhasználó személyében történt változás, illetve a fogyasztásmérő átírása már új szerződés megkötését jelenti. Az ügyfél személyében beállt változást igazoló iratok, (adásvételi szerződés, hagyatéki végzés, halotti anyakönyvi kivonat, bérleti szerződés, stb.) valamint a személyazonosításra alkalmas okmány bemutatása az ügyfél jogszabályi előíráson alapuló kötelezettsége. Tehát a fogyasztó személyében beállt változást igazoló okirat, valamint a személyazonosításra alkalmas okmány bemutatása, és abból a közüzemi szerződés megkötéséhez szükséges adatok megismerése és rögzítése szükséges, és egyben elegendő a személyesen eljáró ügyféllel való szerződéskötéshez.

Ami az ügyfél személyében beállt változást igazoló iratokról, így a hagyatéki végzésről készült fénymásolatok kezelését illeti, az adatvédelmi biztos álláspontja az eddig kialakult gyakorlatnak megfelelően továbbra is az, hogy az energiaszolgáltatóknak a hatályos magyar jogszabályi előírások erre nem adnak törvényi felhatalmazást. A fogyasztásmérő átírásához szükséges adatok felvétele nem lehet célja és indoka a hagyatéki végzésről való másolat kezelésének, annál is inkább, mert a hagyatékátadó végzés legtöbb esetben nemcsak az új fogyasztó, hanem az elhunyt valamennyi örökösének személyes adatait, valamint az örökség részét képező ingók és ingatlanok részletes adatait is tartalmazza.

A fentiekre való tekintettel a panaszosok visszakérhetik a hagyatéki végzés fénymásolatát, valamint kérhetik – a jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével – a hagyatéki végzésben szerepelő valamennyi, a szolgáltató által jogosulatlanul kezelt adat törlését. *(944/P/2007, 1390/P/2007, 1920/P/2007)*

Kifogásolták azt is, hogy a TIGÁZ olyan borítékban küldte ki a szabálytalan gázvételezésről szóló értesítést, amelyen nemcsak az érintett

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

neve és címe látszik, hanem a „tárgy” rovatban a „szabálytalan vételezés” szöveg is.

Az adatvédelmi törvény alapján megállapítható, hogy adatkezelésnek minősül az, ha a címzett nevén és címén kívül bárki részére láthatóvá válik egyéb, a címzettre vonatkozó adat. Mivel jelen esetben az érintettek hozzájárulása hiányzik és az adatkezelésre törvényi felhatalmazás sincsen, ezért a panaszos által jelzett adatkezelést az adatvédelmi biztos aggályosnak tartja. A TIGÁZ adatvédelmi felelőse az adatvédelmi biztos megkeresésére válaszolva azt a tájékoztatást adta, hogy intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy ez a jövőben még véletlenül se fordulhasson elő. Ezért a levél tárgy rovatában ezentúl csupán az „értesítés” szöveg lesz olvasható, hogy a „szabálytalan gázvételezés” szöveg véletlenül se kerülhessen az ügyben nem érintett fél számára láthatóvá. *(922/P/2007)*

A telefonos és az internetes ügyintézés kapcsán is számos beadvány érkezik évről-évre az Irodához. A TIGÁZ az internetes reklamációk kitöltésekor a „Fogyasztói sérelem, panasz bejelentő lap” elnevezésű internetes oldalon, – illetőleg a közüzemi szerződés megkötésekor is – több panaszos szerint túl sok adatot igényel.

A gázszolgáltatók által kezelhető adatokat a földgázellátásról szóló törvény 39. § (5) bekezdése valamint 14/A. § (1) bekezdése tartalmazza. E két jogszabályhelyet együttesen kell alkalmazni a gázszolgáltatók által kezelhető adatok körének meghatározásához. Az adatvédelmi biztos álláspontja az, hogy a gázszolgáltatóknak nincsen törvényi felhatalmazása arra, hogy a fogyasztók személyi igazolványának számát, illetve telefonszámát kezelhessék. Természetesen, amennyiben a fogyasztó hozzájárul, és a szolgáltató feladatainak ellátásához szükséges, úgy lehetőség van arra, hogy ezt a két adatot is kezeljék a szolgáltatók. A biztos állásfoglalását a TIGÁZ elfogadta.

A többi adatot azonban, amelyet a TIGÁZ a közüzemi szerződések megkötésekor igényel, jogszerűen kezelheti a fentiek értelmében, így a fogyasztók anyja nevét is, a fogyasztók beazonosíthatósága, és az esetleges követelések érvényesítése céljából. A bejelentőlapon ezen többletadatok megadásának elsősorban biztonsági célja van. Azért nem elég például pusztán az ügyfél-azonosító megadása, hogy senki ne tegyen valótlan bejelentést egy olyan ügyfél-azonosítóval, amely nem az övé. A TIGÁZ a sérelmezett bejelentőlapon csak olyan adatokat igényel kötelező jelleggel, amelyet a fogyasztó már amúgy is megadott a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közüzemi szerződés megkötésekor. A telefonszámot, illetve az e-mail címet pedig vagylagosan igényli a szolgáltató abból a célból, hogy a fogyasztót a panasz kivizsgálásának eredményéről értesíthesse. Ezen okokból a panaszos által sérelmezett adatkezelést az adatvédelmi biztos nem találta jogellenesnek. *(761/P/2007, 1339/P/2007)*

Az egyik szolgáltató egy panaszostól adatpontosításra hivatkozva kérte be házassági anyakönyvi kivonatának másolatát. A szolgáltató adatvédelmi felelőse azt a tájékoztatást adta, hogy ügyintézői hiba történt, amikor az okiratok fénymásolásra kerültek, illetve amikor a házassági anyakönyvi kivonat bekérését tartalmazó levél elkészült és kipostázták. *(310/P/2007)*

Több állampolgár kifogásolta azt is, hogy a szolgáltatók nevében más cégek járnak el, és végeznek például helyszíni műszaki szemlét lakásukban. A panaszosok attól félnek, hogy ezen cégek információgyűjtést folytatnak, illetve kifogásolják, hogy a szolgáltató az adataikat átadta.

Ezek a cégek a közüzemi szolgáltatók megbízásából folytatnak ellenőrzési, számlázási, karbantartási, stb. tevékenységet. Ennek során kizárólag adatfeldolgozást végeznek. Az adatfeldolgozó az adatkezelést érintő érdemi döntést nem hozhat, a tudomására jutott személyes adatokat kizárólag az adatkezelő rendelkezései szerint dolgozhatja fel, saját céljára adatfeldolgozást nem végezhet, továbbá a személyes adatokat az adatkezelő rendelkezései szerint köteles tárolni és megőrizni. Fontos megjegyezni, hogy az adatfeldolgozás is csak akkor törvényes, ha az adatkezelő előzetesen tájékoztatja az érintetteket arról, hogy személyes adataikat ki fogja kezelni, illetve feldolgozni. *(1266/P/2007)*

Eltérően kell megítélni azt, ha az adatok továbbítását követően adatkezelés is történik, vagyis amikor az átvevő cég már nem csupán adatfeldolgozást folytat. Ehhez szükség van az érintett hozzájárulására, vagy törvény felhatalmazására. Ilyen felhatalmazást a közüzemi szolgáltatók tevékenységét szabályozó törvények részben adnak, így például a villamos energiáról szóló törvény alapján követeléskezelő cégek, a fogyasztási helyek műszaki kivitelezését, felülvizsgálatát, ellenőrzését végző cégek, illetve ügyfélszolgálati tevékenységet végző cégek részére továbbíthatók adatok.

Több beadványban kifogásolták az állampolgárok, hogy annak ellenére kell szemétszállítási díjat fizetniük, hogy nem veszik igénybe ezt a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szolgáltatást, valamint érdeklődtek, hogy milyen jogszabály hatalmazza fel az önkormányzatokat arra, hogy az állampolgárok adatait a hulladékkezelést végző közszolgáltató cégeknek átadják.

A Hgt. 23. §-a határozza meg a települési önkormányzat képviselő-testületének kötelezettségeit. E szerint a képviselő-testület önkormányzati rendeletben állapítja meg többek között a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit, valamint a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (közszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. Ha egy önkormányzat rendelete alapján a tulajdonos köteles a szolgáltató által nyújtott helyi közszolgáltatást igénybe venni és a közszolgáltatás díját megfizetni, az adatkezelés jogszerű, mivel azt törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben helyi önkormányzat rendelete rendeli el. *(1437/P/2007)*

Társasházak, lakásszövetkezetek

A tavalyi évhez képest a társasházak, illetve a társasházak közös képviselőinek adatkezelését kifogásoló panaszbeadványok száma jelentősen nem változott. Az állampolgárok továbbra is számos panaszt fogalmaztak meg olyan üggyel kapcsolatban, amelyre a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (továbbiakban: Tht.) hiányosságai miatt az adatvédelmi törvény adatkezelésre vonatkozó értelmezését kell alapul venni. Az ügytípusok tekintetében sem történt lényeges változás. Megjelent azonban egy, a társadalom jelentős hányadát érintő kérdéskör, a gázfogyasztás és gázár-támogatás kapcsán felmerülő adatkezelési kérdések tisztázása.

A legtöbb beadvány azonban továbbra is a közös költséggel tartozók személyes adatainak nyilvánosságra hozatala kapcsán érkezett, mellyel összefüggés mind a közös képviselők, mind a társasházban lakók kérték a biztos állásfoglalását annak érdekében, hogy a jogellenes adatkezelés megelőzhető, illetve megszűntethető legyen.

A beadványozókat az ilyen jellegű ügyekben a biztos arról tájékoztatta, hogy a nem fizető, illetőleg a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak személyére vonatkozó adatokat törvényi felhatalmazás hiányában nem lehet nyilvánosságra hozni, azokat csak az érintett tulajdonostár-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sak ismerhetik meg. Ez történhet például a könyvelés megtekintésével, vagy úgy, hogy zárt (kizárólag a tulajdonostársak részvételével megtartott) közgyűlésen ismertetik a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak nevét. Amennyiben a közös költség fizetésében hátralékkal rendelkező tulajdonostársak adatait ily módon ismertették, nem állapítható meg a személyiségi jogok sérelme. *(26/P/2007, 97/K/2007, 118/P/2007, 134/K/2007, 209/K/2007, 1433/P/2007, 1777/K/2007, 2644/K/2007)*

Jelentős számban érkeztek beadványok a társasházban létesítendő kamerarendszerek, illetve a már működő kamerák működtetésének jogszerűségével kapcsolatban. Bizonyos esetekben maga a közös képviselő kér előzetesen állásfoglalást annak érdekében, hogy a kamerarendszer üzemeltetése ne ütközzön semmilyen jogszabályba. Sokszor azonban a felháborodott lakók írnak, akik a hozzájárulásuk nélkül működő kamerák létjogosultságát kérdőjelezik meg.

A kamerás megfigyelés útján számos személyes adat birtokába jut a megfigyelő rendszer üzemeltetője (ki mikor hagyja el a házat, mikor érkezik vissza, kivel, egészségi állapotra vonatkozó adatokat ismerhet meg stb.), így a rögzítés révén adatkezelővé válik, tevékenysége az adatvédelmi törvény fogalomrendszerében a fentiek szerint adatkezelésnek minősül. Az adatvédelmi törvény 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény, vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Sem a Tht., sem a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely a társasház vagy lakásszövetkezet képviseletét ellátó személyt, vagy mást arra hatalmazna fel, hogy a társasház területén, illetve az oda vezető úton megfigyelést végezzen. Ilyen rendelkezés más hatályos jogszabályban sem lelhető fel. Törvényi felhatalmazás hiányában az adatkezeléshez az érintettek hozzájárulására van szükség: minden lakónak szükséges a hozzájárulása ahhoz, hogy a közös használatú magánterületen, mint amilyenek a garázs, illetve a bejárati ajtók előtti tér, képfelvételeket rögzíthessen a rendszer, valamint jól látható, még a belépés előtt elolvasható helyre el kell helyezni azt a figyelmeztetést, hogy az adott terület kamerával megfigyelt. Ezenfelül tájékoztatást kell adni az érintett kérésére legalább a következő körülményekről: az adatkezelés céljáról, az adatok tárolásának idejéről és módjáról, az adatkezelő személyéről, elérhetőségéről, valamint az érintett azon jogáról, hogy az adatkezelőtől tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, valamint

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kérheti a róla készült felvétel törlését, illetve tájékoztatni kell jogorvoslati lehetőségeiről is. Fontos még, hogy a kamera látómezeje nem irányulhat közterületre. *(916/P/2007, 1309/P/2007, 1664/K/2007, 2163/P/2007, 2179/P/2007, 2247/K/2007, 2310/P/2007)*

Az előző évekhez képest valamivel kevesebb beadvány érkezett abban a kérdéskörben, hogy a közös képviselő mely felhatalmazás alapján, valamint mely cél elérése érdekében vezethet a lakókról lakónyilvántartást.

A Tht. 22. §-a alapján a szervezeti-működési szabályzat előírhatja, hogy a tulajdonostárs köteles a közös képviselőnek, vagy az intézőbizottság elnökének bejelenteni egyes adatokat (többek között az ingatlan-nyilvántartás nyilvános adatait), melyekről a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke nyilvántartást vezethet; a törvény a kezelhető adatkört és az adatszolgáltatás szabályait is pontosan meghatározza. Vagyis a szervezeti-működési szabályzat a jogszabállyal összhangban rendelkezhet lakónyilvántartás vezetéséről, de az adatkör nem haladhatja meg a törvényben meghatározottakat. Így például a tulajdonostársaktól nem igényelhető születési helyük, ideiglenes lakcímük, munkahelyük, adóazonosító jelük, TAJ-számuk, telefonszámuk. *(497/P/2007, 998/P/2007, 2331/P/2007)*

A gázfogyasztás, valamint a gázár-támogatás kapcsán felmerülő fogyasztási és számlázási adatok tekintetében számos lakóközösség állapodik meg arról, hogy azokat a társasház közös képviselője kezeli az összes lakó tekintetében. Ennek kapcsán érkeztek beadványok azt kifogásolva, hogy mind a közös képviselő, mind a gázszolgáltató a személyes adatok védelmére való hivatkozással megtagadta a számlázásra vonatkozó adatok kiadását.

Az adatvédelmi törvény 2. § 1. pontja szerint személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az említett panaszbeadványokhoz kapcsolódóan megállapítható, hogy a név és a tartozásra vonatkozó adatok személyes adatnak minősülnek. Az adatvédelmi törvény 12. § (1) bekezdése alapján az érintett kérelmére az adatkezelő köteles tájékoztatást adni az általa kezelt adatokról. Adatszolgáltatás iránti kérelmére annak benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül kell a társaságnak (vagy a közös képviselőnek) tájékoztatást adnia a kezelésében lévő, az érintett sze-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mélyére vonatkozó adatokról. Ügyelni kell azonban arra, hogy a betekintés kizárólag az érintett saját adataira vonatkozzon, a társasházban lakók személyes adatai ilyen módon nem ismerhetőek meg. *(645/P/2007, 651/K/2007, 1837/P/2007, 2556/P/2007)*

Parkolási társaságok

Ebben az évben először kerül bele a beszámolóba a parkolási társaságok adatkezelésével kapcsolatos fejezet, mivel egyre több panaszbeadvány érkezik e tárgyban is. Bár a panaszosok beadványai sokszor adatvédelmi szempontból nem megfogható kérdésekre irányulnak,– így például arra, hogy miért évekkel később értesülnek a kérdéses parkolási eseményről – mindenképpen érdemes áttekinteni e terület jogi aspektusait.

Tekintettel a parkolási társaságok sokszor törvénysértő gyakorlatára, az értesítési határidő szabályozásra, az elévülési határidő pedig lerövidült az általános öt éves elévülési időhöz képest: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. §-a 2006. december 22-i hatállyal módosult. Közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen a közút kezelője díj és pótdíj szedését rendelheti el. Amennyiben az előbbiekben meghatározott díjat nem fizették meg, a közút kezelője vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet a létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely jogosulatlan úthasználatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül köteles postára adni a díj- vagy pótdíjfizetési felszólítást. A díj- és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. *(1206/P/2007, 1424/P/2007)*

A szabálytalan parkolásokhoz köthető tartozások igényérvényesítésének megítélése elsődlegesen szintén nem adatvédelmi kérdés. Annak eldöntése, hogy a társaság érintettekkel szemben felmerült igénye jogos követelés-e, nem tartozik az adatvédelmi biztos hatáskörébe, és az egyes adatkezelési kifogások a követelés érvényesíthetőségét nem befolyásolják.

A szabálytalan parkolás megtörténtének ténye és a gépjármű vezetője közötti kapcsolatot a forgalmi rendszám teremtheti meg. A rendszám tehát nem tekinthető minden esetben személyes adatnak, csak

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

akkor, ha a rendszámmal meghatározott természetes személy (tulajdonos, üzemben tartó) kapcsolatba hozható; elegendő a személyes adat minőséghez az is, ha a kapcsolat helyreállításának lehetősége fennáll.

A rendszám – az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek alapulvételével – személyes adatnak tekinthető, ha a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) gépjárműnyilvántartása alapján megállapítható, hogy a gépkocsinak mely természetes személy a tulajdonosa (üzembentartója). A Kknyt. 19. n) pontja alapján a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok a parkolási díj meg nem fizetése esetén a díj és a pótdíj behajtása érdekében igényelhetik a járműtulajdonos személyes adatait a nyilvántartásból.

Attól az időponttól kezdve, hogy a nyilvántartásban fellelhető adatok alapján a magánszemély tulajdonos (üzembentartó) kiléte ismertté válik az adatkezelő előtt, az adattársítás folytán a parkolás helyszínére és időpontjára vonatkozó információk is személyes adatnak tekinthetők, és a parkolási társaság követelésének érvényesítése érdekében a Kknyt. felhatalmazása alapján és a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire is tekintettel kezelheti ezeket a személyes adatokat. *(41/P/2007, 413/P/2007)*

A Kknyt. is lehetőséget biztosít arra, hogy az érintett személy megtilthassa, illetve korlátozhassa személyes adatainak kiszolgáltatását, azonban erre csak abban az esetben van lehetőség, ha az adatszolgáltatás nem törvényen, nemzetközi szerződésen vagy nemzetközi kötelezettségvállaláson alapul. Tekintettel arra, hogy a járműnyilvántartásból a parkolási szolgáltatást végző társaság részére történő adatszolgáltatás a fent idézett törvényen alapul, az ilyen célú adatszolgáltatást, „adatkiadást" az érintett nem tilthatja meg. *(384/P/2007)*

A tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban több panaszbeadványban érdeklődtek az állampolgárok arról is, hogy kötelessége-e kiadni a parkolótársaságoknak a parkolási eseményről készült fényképet.

Az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből nem következik, hogy az adatkezelő kizárólag oly módon tehet eleget tájékoztatási kötelezettségének, ha a birtokában lévő fényképet bemutatja az érintettnek. Eljárása akkor is megfelel az adatvédelmi törvény előírásainak, ha a fényképen megjelenő információkról (rendszám, parkolás helye, ideje) írásban, a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül tájékoztatást ad. *(41/P/2007, 413/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A legtöbb panasz a Centrum Parkoló Kft.-vel kapcsolatban érkezik a hivatalhoz. A Centrum Kft. azonban megkereséseinket igen nagy arányban hagyja válasz nélkül. Volt olyan vizsgálat, amely során kiderült, hogy a Centrum Kft. ügyben eljáró ügyintézője a rendelkezésre álló adatokból nem kellő körültekintéssel és alapossággal hozott döntést, a panaszos azonban nem tudta jogait érvényesíteni. A biztos „közbenjárására" a Centrum Kft. kijelentette, hogy az érintett pótdíjazási eseményei alapján fennálló követelését nem kívánja érvényesíteni a gépjármű tulajdonosával szemben. *(896/P/2007)*

Egy másik esetben az okozott problémát, hogy a panaszos nem a teljes tartozás összegét teljesítette a Centrum Kft.-nek: az 1320,- Ft-os tartozás helyett csak 1319,- Ft-ot fizetett be.

A cég ügyvezetőjének tájékoztatása értelmében így a rendszer a panaszost továbbra is adósként tartotta nyilván, és az akkor hatályos 38/1993 (XII. 27.) Fővárosi Közgyűlési Rendelet 28. §-ának megfelelően került felszámításra az időmúlásra tekintettel a parkolási díj és a pótdíj. Ennek megfelelően a panaszos tekintetében a Centrum Parkoló Rendszer Kft. – a befizetett összeg, 1319,-Ft beszámításával – 4401,- Ft összegű tartozást tartott nyilván, és ezzel az összeggel került engedményezésre a követelés. Ebben az esetben sajnálatos módon, mivel az adatkezelés jogalapja nem szűnt meg, ezért az formálisan jogszerű. Az már más kérdés, hogy ez mennyiben felel meg a tisztességes adatkezelés elvének. *(1391/P/2007)*

Idén ismételten előkerült a Centrum Kft. egy, az interneten keringő, 2002. május 16-án kelt „Belső utasítás" elnevezésű dokumentuma. Ez a dokumentum arra kötelezi a Centrum Kft. munkatársait, hogy a fizető övezeten kívül parkoló gépjárművek adatait is gyűjtsék össze, továbbá azokat is pótdíjazzák. A felszólítást a fizető övezet egy jellemző pontjára kell munkavállalóiknak kiállítaniuk. Az utasításban hivatkozás található korábbi, hasonló tartalmú utasításokra is.

A cég ügyvezetője válaszlevelében kifejtette, hogy már évekkel ezelőtt megtették a szükséges jogi lépéseket az ügyben: 2002. április 8-án bejelentést tett a Budapesti Rendőrkapitányságon, 2003. május 14-én pedig feljelentést tett ismeretlen tettes ellen a Budapest VI-VII. kerületi Rendőrkapitányságon. Az ügyvezető kijelentette továbbá, hogy ilyen tartalmú utasítás nem készült a társaságnál, továbbá, hogy ennek az interneten megjelent iratnak semmilyen valóságtartalma nin-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

csen, az azt aláíró személy pedig soha nem dolgozott a Centrum Parkoló Rendszer Kft.-nél. *(499/P/2007)*

Több társasággal kapcsolatban is érkezett panaszbeadvány azt kifogásolva, hogy ezen cégek rendszeresen szólítják fel őket pótdíjfizetésre, holott az adott gépjármű már évek óta nem az ő tulajdonukban van. Ezek oka jelen esetben az volt, hogy az állampolgárok elfelejtették, illetve késve teljesítették bejelentési kötelezettségüket a hatóságok felé.

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30) BM rendelet alapján a gépjármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését a változástól számított 15 napon belül, a régi tulajdonos a tulajdonjog változásáról készült okirat benyújtásával (megküldésével) teljesíti. Az új tulajdonos pedig a Kknyt. 33. §-ának (1) bekezdése alapján a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál a jármű tulajdonjogának, a tulajdonos az üzembentartó személyének, valamint a járműokmányokban megjelölt műszaki adatoknak a változását. Ezekben az esetekben a parkolótársaságok nem követtek el jogsértést, hiszen a téves információkon alapuló adatszolgáltatás az érintettek mulasztására volt visszavezethető. *(438/P/2007, 1057/P/2007)*

A Szegedi Parkolási Társasággal összefüggésben az érintett azt kifogásolta, hogy a parkolási bérlet vásárlása alkalmával a lízingcég és közte létrejött lízingszerződésről a Szegedi Parkolási Társaság ügyintézője – hozzájárulása nélkül – másolatot készített.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a lízingszerződésében szereplő adatok kezelése a bérlet kiállításához nem szükséges. Természetesen elfogadható, hogy amennyiben a forgalmi engedélyben a gépjármű-tulajdonosként a kedvezményes parkoló-bérlet vásárlója nincsen feltüntetve, úgy a kedvezményre való jogosultságát igazolja, például a lízingszerződés bemutatásával. Az okmány bemutatásán és a kedvezmény igénybevételéhez feltétlenül szükséges adatok feljegyzésén túl azonban e szerződések másolati példányainak tárolása, és ily módon a benne foglalt egyéb személyes adatok kezelése ellentétes az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel, különösen, ha ehhez az érintett hozzájárulását sem adta. A fentiek alapján a cég ügyvezetőjét felszólította az adatvédelmi biztos arra, hogy a szerződés másolati példányát

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

semmisítsék meg, és adatkezelésük során csak a szükséges adatok kezelésére szorítkozzanak. *(65/P/2007)*

Követelés-kezelők

Az egyes polgári jogi igények megítélése elsődlegesen nem adatvédelmi kérdés. Az eljárás azonban szükségszerűen adatkezeléssel is jár, és az esetlegesen megvalósuló adattovábbítások, valamint az érintettek információs önrendelkezési jogának gyakorolhatósága olyan kérdéseket vet fel, amelyek az adatvédelem területére tartozhatnak. Az egyes adósságbehajtással, vagy szebb szóval: követelés-kezeléssel foglalkozó cégek adatátvételének jogalapja különböző lehet, attól függően, hogy az alapkövetelés jogosultja maga, vagy jogi képviselő útján próbálja érvényesíteni a követelést, engedményezi a követelést, esetleg a szerződésben foglaltak alapján ruházza át követelését adósságkezelő cégre. Az évek óta visszatérő problémával 2000-ben már foglalkozott egy ajánlás, de az esetek növekvő száma, valamint az elmúlt évek jogszabály-változásai miatt elengedhetetlen annak újbóli tárgyalása.

A kérdés megítélése nagymértékben függ attól, hogy a követeléskezelők tevékenységét adatkezelésnek, vagy adatfeldolgozásnak tekintjük. Az adatvédelmi törvény alapján polgári jogi jogviszonyban adatkezelőnek a követelés jogosultja tekinthető. A követeléskezelők az esetek túlnyomó többségében az adatokon érdemi műveleteket végeznek, azokat saját tevékenységi körükön belül döntéshozatalra használják fel (követelés lejártának vizsgálata, jogérvényesítés módja, egyeztetés, fizetési feltételek meghatározása stb.). Ebben az esetben az adatok átvétele adattovábbításnak, a tevékenység adatkezelésnek minősül, amelyhez törvény felhatalmazása, vagy az érintett hozzájárulása szükséges.

A követeléskezelő három jogcímen végezheti a tevékenységét. A személyes adat átadható követeléskezelőnek, ha ahhoz az érintett hozzájárult. A hozzájárulás megadható előzetesen, a követelés alapjául szolgáló szerződésben is. A másik lehetséges jogalap törvény felhatalmazása. Nincs olyan törvény, amely általában hatalmazná fel a követeléskezelőket adatok átvételére, így csak azon adatkezelők számára végezhetik – adatkezeléssel járó – tevékenységüket, amelyeket az adatok átadására törvény felhatalmaz. A 2000. évi ajánlás óta számos ilyen törvényi felhatalmazás született: az Eht., a hitelintézetekről és a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény, a távhőszolgáltatásról szóló törvény, a villamos energiáról szóló törvény, a földgázellátásról szóló törvény, a tőkepiacról szóló törvény egyaránt felhatalmazzák a hatályuk alá tartozó szervezeteket arra, hogy követelés-kezelőknek személyes adatokat adjanak át.

A fentieken túlmenően a követelés érvényesítésének a hatályos magyar jog által elismert eszköze a szerződéssel megbízott ügyvéd közreműködésének igénybevétele. Az ügyvéd törvényi felhatalmazás alapján jogszerűen juthat hozzá megbízójától az adós személyes adataihoz, ehhez tehát az adós hozzájárulása nem szükséges. Lehetőség van emellett polgári jog szerint a követelés másra történő átruházására, szerződéssel. A Ptk. szabályozza az engedményezés jogintézményét: az engedményezésre vonatkozó szabályok lehetővé teszik a természetes személy adósok adatainak átadását (Ptk. 328. § bek.). Az engedményezés annyiban különbözik a hagyományos követelés-kezeléstől, hogy ebben az esetben a jogosult személyében változás történik.

Bár az engedményezés szabályai egyértelműnek tűnnek, mégis előfordul olyan eset, amikor azokat tévesen alkalmazzák. Lényeges, hogy a Ptk. alapján az engedményezésről az érintettet értesíteni kell; a kötelezett az értesítésig jogosult az engedményezőnek teljesíteni.

Egy konkrét ügyben a biztos megállapította, hogy a panaszos jogszerűen teljesítette a követelést a közüzemi szolgáltatónak a követelés-kezelő helyett, mivel a két cég egyike sem értesítette időben az engedményezésről. Erre tekintettel a panaszos kérheti mindkét cégtől személyes adatai törlését. *(596/P/2007)*

A panaszok mögött nem egy esetben áll az, hogy az adós időhúzás céljából kér vizsgálatot, sokszor találkozunk azonban jogellenes adatkezeléssel is. Az adósságkezelő cégek gyakran alkalmazzák azt a kifogásolható módszert, hogy az érintettet nem csak a jogszerűen kezelt adatokat használva próbálják meg elérni, hanem egyéb – sokszor ismeretlen – forrásból származó személyes adatain keresztül keresik meg, zaklatják. Még ha az adósságbehajtó cég az adós alapkövetelésből származó személyes adataihoz jogszerűen jut is hozzá, a követelés átruházása nem teremt jogalapot az adósságkezelő cégnek további személyes adatok gyűjtésére, kezelésére. *(1795/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Jogellenes valamely személy tartozásával kapcsolatban más személynek (például a szomszédnak) a megkeresése, mivel ezzel az adatkezelő megsérti nem csak az adós jogait, de a megkeresett személyét is, aki a követelésnek semmilyen formában nem részese. Az ilyen jellegű, sokszor véletlennek mondott megkeresések mögött egy igencsak kétes cél is áll. A követelés-kezelő azáltal próbálja az adóst fizetésre késztetni, hogy szomszédai, munkatársai tudomására hozza a tartozás tényét, rossz színben tüntetve fel az érintettet.

Számos esetben érkezett panasz arra vonatkozóan, hogy az érintettek számukra ismeretlen tartozással kapcsolatban kaptak felszólító sms-t. Ezeket a követelés-kezelő a mobilszolgáltató korábbi ügyfelének szánta. Ez a gyakorlat azért aggályos, mert az adatvédelmi törvény az adatok minőségének követelményei között előírja, hogy a kezelt adatoknak pontosnak, teljesnek és időszerűnek kell lenniük.

A távközlési szolgáltató adatvédelmi felelőse az adatvédelmi biztos megkeresésére írt válaszlevelében elmondta, hogy vizsgálatuk eredményei alapján azt feltételezik, hogy a követelés-kezelő a fizetésre felszólító sms-t a korábbi ügyfélnek szánta. A korábban már mások által is használt telefonszámok esetében gyakran előfordul, hogy az adott telefonszámnak az új előfizetőhöz rendelését követően akár egy-két évvel később is érkeznek az új előfizető hívószámára a régi előfizetőnek szánt hívások, közlemények olyan felektől, akik számára az adott telefonszám még a régi előfizetéshez/előfizetőhöz kapcsolhatóan váltak – jogszerűen – ismertté, és akik nem tudják, hogy időközben e telefonszámot már más kapta meg. A konkrét esetben felajánlottak egy térítésmentes számcserét a panaszos részére, és a követelés-kezelő is haladéktalanul intézkedett a telefonszám törléséről. *(458/P/2007, 698/P/2007)*

Számos beadványban érdeklődnek az állampolgárok arról, hogy a még le nem járt, illetőleg a már elévült követelések engedményezhetőek-e. Bár ez a kérdés elsődlegesen nem adatvédelmi jellegű, felmerül annak kérdése, hogy – a célhoz kötöttség elvéből adódóan – az igény érvényesíthetőségének megszűnését követően kezelhetők-e az adatok.

Ha a jogosult a jogszabályban meghatározott idő alatt nem érvényesíti az igényét, és a jogszabály jogvesztést nem mond ki, a követelés a jogszabályban meghatározott idő elteltével elévül. Ez azt jelenti, hogy a követelést bírósági úton ugyan nem lehet érvényesíteni, maga a köve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

telés azonban nem szűnik meg. Az önként teljesített szolgáltatás azzal az indokkal sem követelhető vissza, hogy a kötelezett a teljesítéskor a követelés elévüléséről nem tudott. A Ptk. ezért a bírósági úton nem érvényesíthető követelések körében rendelkezik az elévült követelésekről is. Elvileg elévült követelés is engedményezhető, a kötelezett azonban az engedményes követelésével szemben az elévülésre ugyanúgy hivatkozhat, mint az engedményezővel szemben. Ha azonban az engedményezéskor az elévülési határidő még nem járt le, az engedményezés az elévülést megszakítja, mert a kötelezettnek az engedményről való értesítése a követelésről való rendelkezést fejezi ki. A bíróság az elévülést nem köteles hivatalból figyelembe venni, ha nem történik arra hivatkozás. *(1429/K/2007, 571/P/2007)*

További érdekes ügyek

Kamerák

A képfelvevő berendezések elterjedése mindenki számára nyilvánvaló jelenség, közterületen, magánterületen egyaránt. Természetesnek tűnik a kamerák általános alkalmazása, a képfelvételek rögzítésével járó jogkövetkezmények terén azonban gyakran teljes tájékozatlansággal találkozunk. A kamerák működésbe helyezését nagy várakozás övezi, ugyanakkor annak fogyatékosságai, kijátszhatósága csak később válik világossá a telepítő számára. Ekkorra azonban már nagy költséggel, és az esetek jelentős részében jogellenesen, kiépült a kamerarendszer. Utóbb már túl későn szembesül a beruházó azzal, hogy befektetése nem csak nem hatékony, hanem a telepítés körülményei következtében, például magánfél által közterületre irányuló megfigyelés esetén jogellenes is. Minden lehetséges fórumon hangsúlyozzuk: csak a szakszerűen és jogszerűen telepített és üzemeltetett képfelvevők képesek az eredetileg kitűzött cél (például személy- és vagyonbiztonság) elérésére.

A jogkövető magatartás fontosságát nem csak a jól látható, hanem a tulajdonképpen rejtett módon üzemelő képfelvevők kapcsán is ki kell emelnünk. A technikai fejlődés eredményeképpen ma bárki olyan eszközök birtokába juthat, amelyekkel néhány évtizeddel ezelőtt csupán a titkosszolgálatok rendelkeztek. Meglehetősen olcsón beszerezhető berendezések állnak a kíváncsi munkáltató, az alkalmi, esetleg hivatásos

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

„paparazzo” vagy éppen a szomszédos öltözőbe bekandikáló diák számára. Nem vitathatjuk, hogy ezeket az eszközöket nem csak az említett visszaélésekre, hanem alapvetően rendeltetésszerűen használják, a szórakoztatást, tájékoztatást szolgálják. Addig, amíg a képfelvevők alkalmazása a szűken vett családi-baráti körben széles körben elterjedt, szokásos használaton nem megy túl, az adatvédelmi törvény tárgyi hatályán kívül esőnek tekinthetjük az általuk végzett rögzítéseket, hiszen a törvényt nem kell alkalmazni a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire.

Attól a ponttól kezdve azonban, amikor a felhasználó kilép ebből a felhasználási körből, a rögzített vagy világhálón közvetített, arcok felismerését lehetővé tevő felbontású képek már az adatvédelmi törvény védelme alá esnek. Arra kell felhívnunk a figyelmet, hogy a felvétel készítője, illetve közvetítője tartozik felelősséggel az elvégzett műveletek jogszerűségéért. Ez a felelősség magában foglalja az adatkezelőt terhelő összes felelősséget és kötelezettséget, az érintettek tájékoztatásától kezdődően egészen az esetleges kártérítési kötelezettségig. A képfelvevő telepítésére készülőket ezért minden esetben arra figyelmeztetjük, hogy gondolják végig, eleget tudnak-e majd tenni kötelezettségeiknek.

Az adatvédelmi törvény főszabálya szerint az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása vagy törvényi szabályozás lehet. Az érintetti hozzájárulás bizonyos élethelyzetekben rendkívül vitatott. Kétséges, hogy önkéntes hozzájárulást lehet-e például várni egy munkavállalótól, diáktól, egészségügyi intézménybe belépő személytől akkor, amikor gyakorlatilag nincsen választási lehetősége abban, hogy az adott épületbe, területre stb. belépjen. A kamerák által rögzített vagy közvetített képek esetében a legtöbbször az érintetti hozzájárulás a jogalap, amely az említett példákon túl is gyakran „billeg”. Ezért üdvözöljük azokat a törvényeket, amelyek bizonyos körben a kamerák működtetésének szabályait meghatározzák. Ezek a szabályok nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy az adatkezelő tájékozódhasson jogairól és kötelezettségeiről, illetve felkészülhessen az adatalanyok jogainak érvényesítésére irányuló kérelmek fogadására. Felügyeleti szempontból az adatvédelmi biztos munkáját szintén megkönnyítik, hiszen konkrét jogszabályok megszületése után az önkéntes jogkövetés könnyebben elérhető. 2005 végén lépett hatályba az úgynevezett „vagyonőr-törvény” (a személy- és vagyonvé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

delmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény), amely az adatkezelők széles körére nézve írja elő a kamerázás feltételeit. A törvény kedvező hatásait az elmúlt években már érzékeltük.

Az elmúlt évben számos beadvány érkezett a különböző intézményekben, járműveken elhelyezett, illetve elhelyezendő térfigyelő kamerákkal kapcsolatban. Ezek közül a legtöbb a kórházakban, temetőkben, iskolákban, illetve a tömegközlekedési eszközökön felszerelt képfelvevő berendezésekkel foglalkozik. Az említett esetekben a térfigyelő kamerák bizonyos, jogi kategóriákkal nehezen körülírható határokat lépnek át, benyomulnak a megfigyeltek privát szférájába, érzékeny területeken „kutakodnak". Egy kórházban, temetőben, öltözőben elhelyezett kamera rögzíti az érintettek minden mozdulatát, cselekvését, viselkedését, egyébként is nehéz, kényelmetlen vagy intim helyzetben figyelik meg őket. A megfigyelés óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre irányul, érzékeny élethelyzeteket rögzíthet. Az ilyen módon végzett megfigyelés behatol az érintett magánszférájába, és ezzel az emberi méltósághoz való jogot is sértheti. Minden esetben az ügy körülményeinek gondos vizsgálata alapján dönthető csak el, hogy a személy- és vagyonbiztonság, esetleg üzembiztonság indokolja-e a magánszféra ilyen mértékű szűkítését. Esetről esetre vizsgálandó, hogy a jogkorlátozás megfelel-e a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményének.

A fenti célok elérésére olyan megoldás alkalmazását tartjuk elfogadhatónak, mely a legkevésbé sérti az érintett magánszféráját, emberi méltóságát. Ennek egyik módja lehet, hogy személyes jelenléttel – például biztonsági szolgálat felállításával – oldják meg a vagyonvédelmi, bűnmegelőzési feladatokat. Az is lehetséges, hogy olyan rendszert építenek ki, mely ugyan megfigyelést végez, de olyan felbontású képeket készít, amelyek nem teszik lehetővé a személyek azonosítását. Az adatkezelőnek minden esetben a lehető legnagyobb érzékenységgel kell eljárnia, a kamerák felszerelésére, felvételek rögzítésére csak a lehető legszűkebb körben kerülhet sor. Amennyiben alkalmazható olyan ésszerű beruházás révén beszerezhető eszköz, amely az elérni kívánt célt a térfigyelő kamerákkal összehasonlítva kisebb jogsérelmet okozva éri el, a térfigyelő rendszer telepítése, illetve üzemeltetése jogellenes.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A közterületi kamerázás a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a rendőrség, valamint szűk körben a közterület-felügyelet kizárólagos joga. E két szerv közül is alapvetően a rendőrség él ezzel a felhatalmazással. Több éves tapasztalat alapján annak lehettünk tanúi, hogy az Rtv. vonatkozó szabálya nem ad ugyan lehetőséget a folyamatos rögzítésre, ezt a szabályt a rendőri szervek azonban meglehetősen rugalmasan értelmezték. Ennek okaként általában arra hivatkoznak, hogy a hatékony rendőri munkához szükség van a folyamatos rögzítésre, ugyanakkor az adatkezelésre vonatkozó törvényi szintű szabályozás hiányzik. Ebben a helyzetben az igazságügyi és rendészeti miniszterhez fordultunk annak érdekében, hogy hatáskörében eljárva gondoskodjon arról, hogy a rendőri szervek a hatályos szabályoknak megfelelő gyakorlatot alakítsanak ki, vagy tegyen javaslatot egy olyan szabályozásra, amely a rendőrség hatékony munkáját lehetővé tevő, az alkotmányos követelményekkel összhangban álló felhatalmazást tartalmaz. Jeleztük, hogy egy ilyen jogszabály-tervezetet készséggel véleményezni fogunk. Az említett jelzés alapján az Rtv. soron következő módosítása érintette a közterületi megfigyelés szabályait is. Ennek véleményezése során kifejtettük, hogy a rögzítéssel járó megfigyelés helyére és idejére vonatkozó döntést egy szakmai grémiumra kellene bízni, amelyben természetesen a rendőrség képviselőjének is helyet kell kapnia. A térben és időben korlátlan megfigyelésre szóló felhatalmazás nem állná ki az alkotmányosság próbáját.

Végül ki kell még térnünk a világhálón közzétett, valamint közvetített felvételekre. Az adatvédelmi törvény fogalom-meghatározása szerint nyilvánosságra hozatalnak minősül, ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik. Az adatvédelmi törvény egy másik definíciójának megfelelően adatkezelésnek számít többek között a nyilvánosságra hozatal is. Az adatvédelmi biztos korábbi állásfoglalásai, valamint a 2000-ben kiadott ajánlása sem tekinti adatkezelési műveletnek a puszta megfigyelést. A felvételek világhálón való elérhetővé tétele lényegi különbséget jelent a puszta megfigyeléshez képest. Felmerül a kérdés, vajon a megfigyelt képek internetes felületre történő továbbítását az idézett meghatározás szerint nyilvánosságra hozatalnak és ezáltal – a helyszíni jelenlétet helyettesítő megfigyeléssel ellentétben – adatkezelésnek kell-e tekintenünk? A kérdés azért is bír különös jelentőséggel, mert az ilyen módon történő közzététel a felvételeket bárki számára hozzáfér-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hetővé teszi, vagyis olyan személyek számára is lehetővé válik a megfigyelt területen történt események nyomon követése, akik erre egyébként nem lennének jogosultak. A számítógépes technika lehetőséget ad arra, hogy a felvételeket bárki rögzítse és aztán valamilyen ellenőrizhetetlen célra felhasználja. A további felhasználásra sem a felvételeken szereplő személyeknek, sem a felvételeket közvetítő, elhelyező személyeknek nincs befolyása. A kérdés megválaszolása a következő időszak egyik jelentős jogértelmezési feladata.

A nem valós idejű, hanem rögzített képek közzétételét illetően jogértelmezési nehézségek nem merülnek fel, hiszen az egyértelműen adatkezelési műveletnek (nyilvánosságra hozatalnak) tekintendő. Amennyiben valaki a világhálón csupán meghatározott személyek számára kíván bizonyos felvételeket elérhetővé tenni, egy olyan megoldást tartunk elfogadhatónak, ami keretek közé szorítja a hozzáférést. Azon távol lévő személyek részére, akik érdeklődnek a felvételek iránt, biztosítani lehet egy jelszót, amellyel csak a jelszót ismerők tudnak belépni a kijelölt oldalra, vagy az oldal bizonyos részeire. Ezzel az eljárással ki lehet zárni, hogy illetéktelen személyek is megtekinthessék, esetleg rögzíthessék a felvételeket. Fontos azt is megjegyezni, hogy az érintettek figyelmét ebben az esetben is fel kell hívni arra, hogy a felvett képeket az interneten közzéteszik, valamint tájékoztatni kell őket az adatkezelés egyéb körülményeiről is.

A képfelvevő berendezések alkalmazásával kapcsolatban a munka világából számos panasz, konzultációs beadvány érkezik. Ezek bemutatására fentebb, a „Munkáltatók” című fejezetben térünk ki bővebben. A társasházakat érintő beadványokat szintén külön fejezetben tárgyaljuk.

Az adatvédelmi átvilágításról

Bár a bevezetőben utaltunk arra, hogy jelen keretek között nem próbálkozunk meg hat év tendenciáinak értékelésével, egy érdekes jelenségre mégis fel kell hívni a figyelmet. Minden évben olvasható volt, hogy a magánszféra adatkezelései egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert. Ez, az adatvédelmi biztos szemszögéből nézve azt jelenti, hogy a vizsgálatok egyre nagyobb része irányul a magánszférára. Eleinte ezek a vizsgálatok inkább panaszokon alapultak, azonban folyamatosan növekedett a konzultációs ügyek száma. Mára gyakorivá vált, hogy a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

magánszféra adatkezelői, bankok, biztosítók, munkáltatók kérik az adatvédelmi biztos véleményét egy-egy konkrét kérdésről, vagy adatkezelésről. Valószínűleg a panaszügyek számának emelkedése volt az egyik olyan tényező, amely ráébresztette az érintett vezetőket arra, hogy az adatvédelemre oda kell figyelni. Nem csupán azért, mert az adatvédelmi biztos vizsgálódhat, hanem azért is, mert a jogellenes adatkezelés akár bírósági eljárást is maga után vonhat, és nem hagyhatók figyelmen kívül az esetenként igen szigorú felügyeleti szankciók sem. Nem elhanyagolható emellett a „negatív reklám", amely a jogellenes adatkezelés nyilvánosságra kerülése esetén okozhat kárt az adatkezelőnek.

A konzultációs ügyek mindig okoznak némi dilemmát. Ezek során ugyanis az adatvédelmi biztos lényegében tanácsot ad, így felmerülhet a kérdés: elfogadható-e, hogy a biztos ahelyett, hogy minden erejével a polgárok jogait védje – ami törvényes kötelessége –, ügyvédi munkadíjat spórol meg az adatkezelőnek? Nem vitatható, hogy a konzultációs kérdések nagy része összetett, igen bonyolult adatkezelési-adatfeldolgozási rendszert mutat be, melyek értékelése nehéz, és időigényes feladat. Látható az is, hogy nem egy esetben az adatkezelők az egyszerűbb és olcsóbb utat keresik a biztosnál. A kérdést ugyanakkor árnyalni is kell, hiszen a konzultációk a polgárok jogait is védik azzal, hogy a megtörtént jogsértések orvoslása helyett azok megelőzését segítik elő. Felmerül tehát a kérdés: hol húzódik az a határ, amelyen belül az adatvédelmi biztosnak meg kell válaszolnia a konzultációs kéréseket? A válasz nehéz, hiszen egyértelmű, éles határvonalak nem húzhatók. Vannak ugyanakkor olyan esetek, amikor a biztosnak inkább elutasítóan kell fellépnie. Erre példaként szolgálnak az olyan – sajnos gyakran előforduló – esetek, amikor az ügyvéd a megbízója kérdését egy az egyben átküldi, és követeli a gyors választ, lényegében a biztossal végeztetve el azt a munkát, amelyért a megbízási díjat megkapja.

A másik, gyakran előforduló kérdés az átfogóbb vizsgálatokhoz kapcsolódik. Egyre gyakrabban fordul elő, hogy nagyobb adatkezelők összetett adatkezelésekről, esetleg teljes adatkezelési rendszerükről kérnek állásfoglalást. Ez olyan mértékű munkát jelent, amelyet nem tudunk vállalni. Erre lehet megoldás a külföldön már bevett gyakorlat: az adatvédelmi átvilágítás, vagy más szóval adatvédelmi audit.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatvédelmi audit csak hazánkban kevéssé ismert, más európai országokban kialakult gyakorlata, intézményrendszere van. Egyes államokban – pl. Németország – törvény rendelkezik róla, több helyen az adatvédelmi hatóság tevékeny részvételével valósul meg. Ez megjelenhet abban, hogy az adatvédelmi hatóság módszertant, keretrendszert dolgoz ki, segítséget nyújt a lebonyolításban, az értékelésben. Több országban az adatvédelmi hatóságok kiemelt tevékenysége az adatvédelmi audit, amely egyben jelentős bevételi forrás is. Az adatvédelmi audit nem idegen az adatvédelmi törvény rendelkezéseitől sem. A törvény az adatbiztonság körében előírja, hogy az adatkezelő köteles *„megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, kialakítani azokat az eljárási szabályokat”*, melyek a szabályozási háttér által támasztott követelményeknek megfelelnek (Avtv. 10. § (1) bek.). Emellett egyes adatkezelők számára kötelezővé teszi a belső adatvédelmi felelős kinevezését – meghatározott feladatkörrel –, továbbá adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat készítését (Avtv. 31/A. §). Egyértelmű, hogy a törvény alapján kötelező szabályzat megalkotását nagyobb adatkezelőknél megelőzi valamilyen felmérés, és a szabályzat egyszerre szolgálja az adatvédelem és az adatkezelő érdekeit.

Hosszasan lehetne vitázni arról, hogy mely szervezeteknél célszerű időt és pénzt szánni az auditra. Az is érdekes kérdés, hogy milyen formában kell megvalósulnia egy auditnak, és milyen eredményt kell produkálnia. A legérdekesebb mégis talán az, hogy ki végezzen auditot?

Bár az adatvédelem minden gazdálkodó szervezetnél szerepet kap, nem mindenhol indokolt az, hogy nagy ráfordítással komplex auditra kerüljön sor. Ez leginkább akkor fontos, ha az adott szervezet tevékenysége döntően valamilyen adatkezelésen alapul, de indokolhatja az auditot az érintettek nagy száma, az adatkezelés mérete is. Elsősorban azon vállalatok tartoznak ide, melyek szolgáltatóként számos érintett (ügyfél) adatát kezelik. Az auditot indokoltabbá teszi az, ha nem csupán az érintettek száma nagy, de a kezelt adatkör is igen széles, esetleg változó. A másik fontos adatkezelési terület a munkaviszonyhoz kapcsolódik. Minden évben nagy arányt képviselnek vizsgálataink között a munkáltatókat érintő panaszok, konzultációk. Itt a fő nehézséget az jelenti, hogy míg a jogi szabályozás meglehetősen hiányos, a munkáltatói érdekek igen változatosak. A harmadik fontos terület egyes marketing tevékenységekhez kapcsolódik. Napjainkra a hagyományos postai úton bonyolódó direkt marketing háttérbe szorult, helyette a telemarketing, az e-mail marketing jut

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fontos szerephez, az internet terjedése pedig újabb módszerek kialakulását eredményezi – elegendő itt a személyre szabott hirdetésekre gondolni.

Az audit iránya többféle lehet. Értékelés tárgya lehet az információk biztonsága, a hálózatvédelem, a „technikai" adatbiztonság. Az adatvédelmi biztos tevékenységét inkább a jogi megfelelés érinti, amely egy más felfogású auditot indokol. Nem kizárható természetesen a két terület együttes vizsgálata sem.

Míg külföldön, elsősorban Nyugat-Európában az adatvédelmi auditnak kialakult intézményei vannak – auditot végeznek szolgáltatásként gazdálkodó szervezetek, tanácsadó vállalkozások, illetve adatvédelmi hatóságok akár törvény alapján, esetleg díj ellenében, akár üzleti alapon –, hazánkban ez hiányzik. Az informatikai biztonság vizsgálatával számos vállalkozás foglalkozik, többnyire csak technikai szempontból. A jogi, szervezeti oldalról „közelítő" audit lefolytatására azonban nehezebb megfelelő személyt találni. Egyes tanácsadással foglalkozó vállalkozások már felismerték a kérdés fontosságát, így tevékenységi körük része az adatvédelmi szempontú átvilágítás és tanácsadás. Emellett – az adatkezelésekre vonatkozó szabályozás bonyolulttá válása és a hatékony jogérvényesítés intézményrendszerének kialakulása következtében – egyre több ügyvéd szakosodott kisebb-nagyobb mértékben adatvédelemmel kapcsolatos ügyekre.

Az adatvédelmi biztos pozíciójából adódóan sem auditra, sem egységes módszertan kialakítására nem vállalkozhat. Rámutathat viszont arra, hogy az ilyen jellegű tevékenységre igény van. Ezt szolgálja a honlapon is olvasható állásfoglalás. *(2585/H/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

B. Közérdekű adatok

2007-ben az információszabadságot érintő ügyek száma az előző évhez képest jelentősen, mintegy 25-%-kal megnőtt. A 248 ügyből 114 volt panasz, 118 konzultációs kérdés, 7 esetben véleményeztünk szolgálati titokköri jegyzéket, 4 esetben indítottunk hivatalból eljárást és 5 egyéb ügyben kellett intézkednünk. Nem számítottuk az információszabadság ügyei közé azt a 22 beadványt, amelyben a biztos irodájának működésével, a korábban kiadott állásfoglalásokkal, ajánlásokkal kapcsolatban fordultak közérdekű adatigényléssel a hivatalhoz.

Az információszabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása az elmúlt három évben a következő volt:

	2005	2006	2007
Magánszemély	32%	58%	40%
Újságíró	10%	5%	14%
Maga az adatkezelő	32%	21%	22%
Civil szervezet	10%	7%	7%
Hivatalbóli eljárás	2%	3%	2%
Önkormányzati képviselő, polgármester	6%	1,5%	6%
Parlamenti képviselő	2%	1,5%	1%
Ügyvéd (valamely szervezet képviseletében)	-	-	1%
Gazdasági társaság	4%	1,5%	4%
Egyéb	2%	1,5%	3%

Az információszabadság szabályozása az Európai Unióban

Az ország uniós csatlakozása az információszabadság szempontjából elsősorban azt jelenti, hogy örvendetesen szaporodnak a többi tagállammal a szakmai konzultációk, és mind gyakrabban van módunk az európai jogalkotási folyamatokban részt venni. Az Európai Unió információszabadságra vonatkozó jogrendjének két fő területe: az Unió intézményeinek nyilvánosságát előíró szabályozás, valamint a tagállamok belső szabályozásának fő

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kereteit meghatározó irányelvek. 2007-ben mindkét területet érintően állást kellett foglalnunk.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló 1049/2001/EK Rendelet (Rendelet) majdani módosítását előkészítő, a Bizottság által vitára bocsátott Zöld Könyvvel kapcsolatosan a Külügyminisztérium által megküldött magyar álláspont-tervezetet a biztos három területen javasolta kiegészíteni. Véleménye szerint: a) indokolt volna a Rendeletben a személyes adatok védelmét korlátozni a közfeladatot ellátó személyek esetében; b) a magyar szabályozáshoz hasonlóan helyes volna az üzleti adatok védelmét szűkíteni a közpénzekkel összefüggő ügyletek körében; c) ideje volna korlátok közé szorítani az információkhoz való hozzáférésnél a tagállami vétót. Helyes volna a Rendeletet legalább egy olyan szabállyal kiegészíteni, amely szerint a tagállam csak akkor tilthatja meg a hozzáférést a tőle származó és az Unió szervei kezelésében lévő dokumentumokhoz, ha az a saját országában is korlátozott.

A biztos határozottan kifogásolta, hogy a Külügyminisztérium az álláspont-tervezetet egy órával a határidő lejárta előtt juttatta el a biztosi irodához véleményezésre, és szorgalmazta, hogy a Rendelet módosításával kapcsolatos további szakmai egyeztetéseket a Külügyminisztérium időben szervezze meg, és abba vonja be az információszabadságban járatos kormányzati és nem-kormányzati szakembereket. *(1324/K/2007)*

A tagállamok belső szabályozásának legfontosabb szabályait tartalmazza a közszféra adatainak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv, melyet 2005. július 1-ig kellett a hazai jogunkba átültetni. Az Irányelv azt is előírta, hogy a Bizottság 2008. július 1-ig vizsgálja felül az Irányelv alkalmazását az egyes tagországokban, és a felülvizsgálat eredményét az Irányelv módosítására vonatkozó javaslataival együtt terjessze az Európai Parlament és a Tanács elé.

Az Irányelv átültetésével kapcsolatban Magyarországon kezdettől fogva komoly viták voltak. A gondok egy része – sajátos módon – abból fakadt, hogy az információszabadság hazai szabályozása sok ponton messze előbbre tart az Irányelv követelményeinél, ezért az átültetés semmiképpen nem történhetett valamiféle automatizmus keretében. Szaporította a nehézségeket, hogy míg az Irányelv a közszféra kezelésében lévő adatvagyon hasznosításának fontosságából indul ki, a magyar szabályozás elsősorban a közszféra, a közpénzek átláthatóságát

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

garantáló alkotmányos jogként definiálja az információszabadságot. A két megközelítés összeegyeztetése nehéz és vitákat gerjeszt nemcsak a hazai szakemberek között, hanem az EU bizottsági szakértőkkel is.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, valamint a harmonizációt koordináló Gazdasági és Közlekedési Minisztérium számára az adatvédelmi biztos 2007 júliusában juttatta el az Irányelv átültetésével kapcsolatos észrevételeit. *(1370/K/2007)*

Az információszabadsággal kapcsolatos teendők új területe volt 2007-ben az Európa Tanács (ET) készülő egyezmény-tervezetével kapcsolatos állásfoglalás. 2007 októberében az Európa Tanács szakértői bizottságához eljuttatott levélben örömmel üdvözöltük a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezmény előkészítéséről szóló kezdeményezést. A ET szakértői munkacsoportja által 2007 júliusában összeállított tervezet az első jelentős lépés annak érdekében, hogy a 47 tagállamot magában foglaló szervezet egy alapdokumentum keretében meghatározza a hatóságok dokumentumaihoz való hozzáférés legfontosabb szabályait. A levélben utaltunk ugyanakkor arra, hogy az egyezménynek a közszféra lehető legszélesebb körére kellene előírnia az információkhoz való hozzáférést. A nyilvánosság alóli kivételek, azaz a titkok minden információszabadság-szabályozás kulcskérdését jelentik: a túl sok vagy a túl általánosan meghatározott kivételek puszta kirakati tárggyá tehetik az intézményt.

A biztos a hazai tapasztalatokra alapozva javasolta, hogy a) a közügyek jobb átláthatósága érdekében a szabályozás a magánszemélyekénél szűkebb körben engedje meg a közfeladatot ellátó személyek magánszférájának védelmét; b) szűkítse az üzleti titok védelmét a közpénzeket érintő ügyletek körében; c) a környezeti adatok nyilvánosságát legalább olyan széles körben garantálja, mint az Aarhus-i Egyezmény.

A munkabizottsági tervezethez számos információs biztos és meganynyi civilszervezet juttatta el a véleményét és a javaslatait. Ezek nyomán az ET Emberi Jogi Bizottsága az egyezmény eredetileg 2008 januárjára tervezett elfogadását áprilisra halasztotta, további időt és lehetőséget adva a tagállamoknak a javaslat alaposabb megfontolására. *(1964/H/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Ahogy az adatvédelmi biztos működése óta mindig, az információszabadságot érintő ügyek harmada ebben az évben is az önkormányzatok működésének nyilvánosságával volt kapcsolatos. A panaszok zöme változatlanul az önkormányzatok üléseinek és dokumentumainak, illetve az önkormányzat által kötött szerződéseknek a nyilvánosságát, valamint az önkormányzatok adatszolgáltatási gyakorlatát kifogásolta.

Az önkormányzati képviselőktől, polgármesterektől származó beadványok arra engednek következtetni, hogy sokak számára továbbra sem egyértelmű egészen, hogy az adatvédelmi biztosnak csak korlátozott lehetősége van az önkormányzati képviselőket, az egyes önkormányzati bizottságokat és szerveket megillető tájékozódási jogot vizsgálni. Korábban számtalanszor kifejtettük, hogy a biztos hatásköre csak a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok kezelésével összefüggő ügyekre terjed ki, vagyis azokra, ahol az egyének az Alkotmányban garantált információszabadsághoz való jogukat kívánják érvényesíteni. Az önkormányzati bizottságok és a feladatkörükben eljáró képviselők információkhoz való jogát az Ötv. alapján kell megítélni, a biztos ilyen esetekben csak annyiban foglalhat állást, amennyiben azok a személyes adatok védelmét, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságát érintik, azaz amennyiben e szervek és személyek a közérdekű adatok megismerésének jogával kívánnak élni.

A képviselők és önkormányzati szervek, mint közfeladatot ellátó szervek vagy személyek tájékoztatáshoz fűződő joga tehát megkülönböztetendő az információszabadság érvényesülésétől. A közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat Avtv. 19. és 20. §-ai alapján ugyanúgy megismerhetik, mint minden más állampolgár. Személyes adatokat pedig az Avtv.-nek mindenki másra is érvényes szabályai szerint ismerhetnek meg, azaz ha erről törvény rendelkezik, vagy az érdekelt az adatok kiadásához hozzájárult. *(93/P/2007)*

Továbbra is gondot okoz az önkormányzatokban a zárt ülések elrendelése, illetve a zárt ülésen hozott döntések nyilvánossága. Számos állásfoglalásban leszögeztük, hogy az önkormányzatoknak alapvetően átláthatóan kell működniük, a nyilvánosság korlátozására esetükben csak nagyon szűk, törvények által meghatározott körben van lehetőség.

Egy panaszos azzal fordult a biztoshoz, hogy jóllehet a tárgyalt napirendi pont érintettje volt, a városi önkormányzat képviselő-testü-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

letének bizottsági ülésére nem hívták meg, ezért nem tudott nyilatkozni, hogy a kérdés nyilvános tárgyalásába beleegyezik-e. A biztos a válaszában utalt arra, hogy az ügyben az Ötv. 12. § (4) bekezdésében foglaltak az irányadóak. Ezek szerint a képviselő-testület zárt ülést tart többek között választás, kinevezés, vezetői megbízatás adása, illetőleg állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor (illetve a képviselő-testület bizottsága ezen döntések előkészítésekor). A zárt ülés megtartásához a törvény egy további feltételt is fűz: zárt ülést csak akkor lehet elrendelni, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. Azaz az érintett számára biztosítani kell a nyilatkozás lehetőségét. E nyilatkozat megtételéhez azonban az érintettnek tudnia kell, milyen ügyben, mely személyes adatai feltárására kerülhet sor. Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület kötve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem vonhatja el. Amennyiben az érintett nyilatkoztatására nem kerül sor, illetve nem nyilatkozik, a képviselő-testületnek zárt ülést kell tartania. A képviselő-testületi ülés zárttá minősítése nem tekinthető abszolút érvényűnek, nem vezethet az érintett információs önrendelkezési jogának csorbításához sem. Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban nyilvános ülésnek tekintendő.
(1468/P/2007)

Gyakori panasz, hogy az önkormányzatok az Avtv.-ben és más törvényekben meghatározott kötelességük ellenére nem, vagy csak vonakodva adják ki, illetve teszik megismerhetővé az általuk magánszemélyekkel és gazdasági társaságokkal kötött szerződéseiket.

Egy település jegyzője például azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy a számlák adatait tartalmazó számlanyilvántartó könyvek másolatát megkaphatja-e kérésére egy települési képviselő. A biztos válaszában kifejtette, hogy az Avtv. 19. §-ának (1)-(2) bekezdése arra kötelezi az önkormányzatokat mint közfeladatot ellátó szerveket, hogy biztosítsák feladataikra vonatkozóan, de különösen az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve ezeket az adato-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kat közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegyék. Az Avtv. célja, hogy az önkormányzat pénzügyei, gazdálkodása átlátható, nyomon követhető legyen. A közérdekű adatok megismerése előtt csak meghatározott törvényi korlátok állhatnak (Avtv. 19. § (3) bekezdése), illetve azok a személyes adatok nem ismerhetők meg, amelyek olyan személyekre vonatkoznak, akik nem gazdasági tevékenységük keretében kerülnek pénzügyi kapcsolatba az önkormányzattal (pl. szociális segélyezés, munkabér-kifizetés, munkavégzéshez kapcsolódó egyéb juttatás kifizetése, önkormányzati bérlakás bérének megfizetése). Az Avtv. 19. §-a, valamint a Polgári Törvénykönyv 81. §-a szerint is az önkormányzati költségvetés terhére – az önkormányzattal szerződő fél gazdasági tevékenysége keretében – kötött szerződésekre vonatkozó adatok nyilvánosak. Azok a magánosok és gazdálkodó szervezetek, akik, illetve amelyek az állammal vagy önkormányzattal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek gazdasági tevékenységük adatainak nyilvánosságra kerülését eltűrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Vagyis az önkormányzattal kötött polgári jogi szerződés adatai közérdekű adatok, és üzleti titokra hivatkozással sem zárhatóak el a nyilvánosság elől. Mindezek alapján a számlák, a számlanyilvántartó-könyv másolatai nyilvánosak. Az önkormányzat pénzügyeiről bárki – akár ilyen mélységben is – tájékozódhat. *(48/K/2007)*

Egy másik panaszos azt kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy kaphat-e másolatot a Kerületi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervről (KSzT), illetve az ennek mellékletét képező munkarész anyagáról. A biztos válaszában kifejtette, hogy az KSzT alapjául szolgáló dokumentáció az önkormányzat kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső – titokká nem minősített, vagy minősülő – adatokat tartalmaz, azaz a dokumentáció adatai közérdekű adatok. Megállapította továbbá, hogy az „előkészítő anyagok, tervek" megismerése az önkormányzat törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását nem veszélyezteti, vagyis az adatok nem minősülnek döntést előkészítő adatnak, így a kérdéses iratok kiadásának törvényi akadálya nincs. Sőt, a vizsgálat megállapította azt is, hogy a panaszos által kért iratmennyiség másolása nem ró aránytalan terhet az adatkezelőre, mivel a kérdéses dokumentumok az iratanyagból leválaszthatók. *(1869/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szintén gyakran kérdéses, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő, önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságnak van-e adatszolgáltatási kötelezettsége.

Ezzel kapcsolatban egy panaszos abban kérte a biztos állásfoglalását, hogy egy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság szerződései közérdekű adatoknak tekinthetők-e, illetve nyilvánosak és hozzáférhetőek-e. A válasz szerint: ha az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság az Ötv.-ben, vagy egyéb jogszabályban meghatározott közfeladatot lát el, akkor az általa kezelt adatok körére az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezései alkalmazandók. *(1528/K/2007)*

A panaszok arra utalnak, hogy az önkormányzati adatkezelési gyakorlatban változatlanul nehézséget okoz a közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása, egyebek mellett például az, hogy milyen mértékig tekinthető ilyen adatnak egy önkormányzati képviselő vagy a polgármester tevékenységével kapcsolatos adata.

Egy panaszos beadványában az önkormányzati képviselők által leadott szavazatok nyilvánosságára, illetőleg a képviselők javadalmazására kérdezett rá. A biztos válaszában hivatkozott az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdésére, mely szerint: ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha törvény kivételt nem tesz, közérdekből nyilvános adatnak minősül tehát a képviselő e minőségében tett valamennyi megnyilatkozása, cselekedete, illetve a tevékenységéért az önkormányzat költségvetéséből kapott tiszteletdíja, egyéb juttatása is. A korábbi gyakorlattal ellentétben ma tehát nem azt kell vizsgálni, hogy az önkormányzati képviselő feladatkörével összefüggő mely személyes adata nyilvános, hanem azt, hogy e személyes adatok között van-e olyan, amelyet valamely törvényi rendelkezés alapján nem lehet nyilvánosságra hozni, amelynek nyilvánosságra kerülését az érintett nem köteles tűrni. *(43/P/2007)*

Az Ötv. alapján az önkormányzati képviselő testületek működésének döntő része a nyilvánosság előtt zajlik, bárki által megismerhető. Más

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szabályok (mindenek előtt az Avtv. és a Ket.) irányadók ugyanakkor az egyedi hatósági és egyéb ügyekben eljáró önkormányzati hivatalokra. Ez utóbbiak eljárásának nagyobb része értelemszerűen nem nyilvános, a közérdekű adatigénylés elutasítása során megalapozottan hivatkozhatnak például az Avtv. 19/A. §-ára, azaz a döntés-előkészítő adatok védelmére.

Egy fővárosi önkormányzati képviselő abban kérte a biztos állásfoglalását, hogy jogszerűen járt-e el a Főpolgármesteri Hivatal Városüzemeltetési és Vagyongazdálkodási Főpolgármester-helyettesi Irodájának vezetője, amikor a 4-es metró projekt EU támogatási kérelmének megalapozására készült költség-haszon elemzést, annak döntés-előkészítő jellege miatt nem hozta nyilvánosságra. A biztos vizsgálata megállapította, hogy a 4-es metró beruházás EU támogatási kérelmének megalapozására készült költség-haszon elemzés része annak a dokumentációnak, amelynek alapján döntés születik a kérelemnek a brüsszeli hatóságokhoz történő benyújtásáról. A 4-es metró beruházással kapcsolatos támogatási kérelem előkészítése összetett folyamat, melyben közreműködőként több szerv is részt vesz, a végső döntést pedig a Kormány hozza meg. A költség-haszon elemzést is magában foglaló támogatási kérelem addig nem tekinthető tehát kész dokumentációnak, amíg arról a Kormány nem dönt. A Főpolgármester-helyettesi Iroda vezetője ugyanakkor tévesen hivatkozott arra, hogy a költség-haszon elemzés egészen a brüsszeli döntésig elzárható a nyilvánosság elől, hiszen a Kormány határozatával a pályázati kérelem véglegessé válik, ettől az időponttól tehát valamennyi azt megalapozó dokumentum nyilvános. *(1897/P/2007)*

Munkánkban egyelőre nem játszott számottevő szerepet az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben (továbbiakban: Eitv.) előírt, az önkormányzatokra vonatkozó közzétételi kötelezettségek vizsgálata, hisz e törvény csak 2008. július 1-től kötelez minden önkormányzatot. Az önkormányzati dokumentumok internetes közzétételével kapcsolatos kérdések ugyanakkor már 2007-ben is több beadványban felmerültek.

A főváros egy kerületének jegyzője azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy nyilvánosságra hozhatóak-e az önkormányzati bizottságok döntései a honlapon. Ezzel kapcsolatban az állásfoglalás megállapította, hogy az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv vagy személy az önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerző-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

désekre vonatkozóan köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Kötelesek továbbá közzé- vagy hozzáférhetővé tenni a gazdálkodásukra vonatkozó adatokat. A bizottságok döntései azonban tartalmazhatnak magánszemélyekre vonatkozó személyes adatokat is. Ilyen esetekben az érintettek személyes adatainak védelmére (pl. anonimizálás útján) figyelemmel kell lenni nemcsak az adatigénylés iránti kérelem teljesítésekor, hanem a dokumentumok internetes közzétételekor is. *(911/K/2007)*

A két információs jog konfliktusa

A 2006 évről szóló beszámolóban már hangsúlyoztuk, hogy az Avtv.-nek a közfeladatot ellátó személyek adatainak nyilvánosságáról rendelkező, 2005 júniusától hatályos új szabálya csak az első fontos lépés a két jog: az adatvédelem és az információszabadság régóta megoldatlan konfliktusának rendezése érdekében.

E rendelkezés szerint: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni." A 2006-ban e tárgykörben kiadott adatvédelmi biztosi ajánlás *(1234/H/2006)* nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy az Avtv. idézett módosítása a közfeladatot ellátó személyek igen széles körének (így például a köztisztviselők, a közalkalmazottak, az ügyészek, a bírók, az igazságügyi alkalmazottak, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, a Magyar Honvédség hivatásos katonái) jogviszonyát szabályozó törvények korrekciója nélkül értelmetlenné válik.

Felkértük a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszterekkel együtt vizsgálja felül a közfeladatot ellátó személyek jogállását rendező törvényeket, és az Avtv.-vel való összhang megteremtése érdekében kezdeményezze a szükséges módosításokat. A felülvizsgálatra, a szükséges törvénymódosításokra mindezidáig annak ellenére nem került sor, hogy az illetékes minisztériumok a saját működésük kapcsán maguk is nap mint nap megoldhatatlan helyzetekbe kerülnek. Az egyre szaporodó ügyek világosan jelzik, hogy az Avtv. új 19. § (4) bekezdé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sének értelmezése az érintett jogalkalmazó szervek körében nem egységes, az adatvédelmi biztos pedig pusztán jogértelmezéssel a hiányzó szabályokat nem pótolhatja. Ez annál is kevésbé vállalható, mivel két egyenrangú alkotmányos jog konfliktusáról van szó.

2007-ben részben maguk az adatkezelők, részben panaszosok különösen nagy számban fordultak hozzánk beadvánnyal a feladatkörükben eljáró közalkalmazottak, köztisztviselők, rendészeti alkalmazottak adatainak nyilvánossága ügyében. Ezeket részletesen az önkormányzatokról és a rendőrségről szóló alfejezetben ismertetjük.

A korrupció elleni harc és a nyilvánosság

Miért is fontos az információszabadság törvénybe iktatása? A kérdésre sokféle válasz ismert. Ezek közül ma talán a leggyakoribb, hogy a közszféra átláthatóságát biztosító szabályok nélkül reménytelen a korrupció elleni harc. Feltehetőleg ez a felismerés vezetett ahhoz, hogy a korrupcióellenes feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a felállítandó 18 fős Antikorrupciós Koordinációs Testület (Testület) egyik tagjaként a közszféra átláthatóságával 12 éve „hivatásszerűen" foglalkozó adatvédelmi biztos delegáltját nevezte meg.

A 2007 szeptemberében megalakult testület legfőbb feladata egy hosszú távú korrupcióellenes stratégia, valamint egy rövidebb időszakra szóló cselekvési program kidolgozása. A Testület munkájának segítése érdekében 2007 októberében az adatvédelmi biztos delegáltjának kezdeményezésére és vezetésével a Testület további hat tagjának (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, a Közbeszerzések Tanácsa delegáltja, a Társaság a Szabadságjokokért és a magyar Transparency International képviselője) részvételével felállt az Átláthatósági Munkacsoport, mely feladatául tűzte a) annak feltárását, hogy a közügyek nyilvánosságára vonatkozó hatályos szabályok megfelelően szolgálják-e a korrupció elleni küzdelmet; mely területeken és milyen jogszabálymódosításokra van szükség; b) annak feltárását, hogy a nyilvánosságra vonatkozó hatályos szabályok milyen módon érvényesülnek a gyakorlatban; milyen (szakmai, financiális, szemléleti) okok akadályozzák a közérdekű adatok nyilvánosságának gyakorlati érvényesülését; milyen intézkedések (eseti vagy rendszeres szakmai képzések, az intézmény-finanszírozás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosítása, stb.) indokoltak; valamint c) annak feltárását, hogy milyen szerepet játszik a média a korrupció elleni harcban, milyen korlátai vannak az oknyomozó újságírásnak Magyarországon és milyen intézkedések szükségesek e téren.

A Munkacsoport javaslatára 2007 végéig a Testület két kérdésben fogadott el határozatot:

1. Az Antikorrupciós Koordinációs Testület 2007. december 13-i ülésén a korrupció elleni harc és az oknyomozó újságírás kapcsolatát illetően megállapította, hogy az újságírókat ma gyakran és esetenként indokolatlanul fenyegeti büntetőeljárás titoksértés miatt. E fenyegetés is egyik oka lehet annak, hogy a sajtó nem tud elég hatékony szerepet játszani a korrupciógyanús ügyek feltárásában. Ezért a Testület egyetértett abban, hogy a készülő, a Büntető Törvénykönyv módosítását is magában foglaló, új titoktörvényben a jogalkotó differenciált szabályozást fogadjon el. Az újságírókat kizárólag akkor fenyegessék büntetőjogi szankciók a szándékosan elkövetett súlyos titoksértés miatt, ha büntetőeljárás során bizonyítást nyer, hogy az információk titokban tartásához súlyosabb érdekek fűződnek, mint a nyilvánosságra hozatalukhoz. A Testület felkérte a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli minisztert, hogy vizsgálja ki: az újságírókkal szemben kezdeményezett büntetőeljárással párhuzamosan vagy azt követően milyen eljárások folytak a titoktartási kötelezettségüket megsértő köztisztviselők ellen az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hatálybalépése óta, és a vizsgálat eredményéről tájékoztassa a Testületet.

2. Az Antikorrupciós Koordinációs Testület 2007. december 13-i ülésén egyetértett abban, hogy az igazságszolgáltatás átlátható működése a korrupciós ügyekben különösen fontos. E nélkül a közvéleménynek nincs módja ellenőrizni, hogy a feltárt korrupciós ügyekben milyen eljárások nyomán milyen döntések születtek. Ma részben alacsonyabb szintű, egymással össze nem hangolt normák határozzák meg az igazságügyi tájékoztatás szabályait, valamint az eljáró szervek működésének nyilvánosságát. Ezért a Testület felkéri az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át az igazságszolgáltatás átlátható működését akadályozó okokat. Ezt követően pedig tegyen javaslatot egy olyan, teljes körű törvényi szabályozásra, amely egyaránt biztosítja az igazságszolgáltatási szervek tevékenységének átláthatóságát, működésük kutathatóságát, a személyes adatok védelmét és a sajtó szabadságát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A rendőrség tevékenységének átláthatósága

Ebben az évben a korábbiakat jócskán meghaladó számú panasz és konzultációs kérdés érkezett a biztos irodájához a rendőrség tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatban. A beadványok részben a rendőrség, mint intézmény, részben pedig a rendőri vezetők tevékenységét érintették. A rendőrség a törvényekben meghatározott állami feladatokat ellátó szervezet, a működésével összefüggő dokumentumok, adatok nyilvánosságának megítélése a hatályos jogszabályok alapján általában egyértelmű. A közfeladatot ellátó személyek tevékenységére vonatkozó adatok nyilvánosságának jogi rendezetlensége miatt a rendőrök, rendőri vezetők tevékenységének nyilvánosságáról ez korántsem mondható el.

Miként ezt a múlt évi és a jelen beszámoló is több helyen jelzi: a közfeladatot ellátó személyekre vonatkozó új szabályozásnak az Avtv.-be történő beépítésekor elmaradt a kapcsolódó törvények módosítása. Egyebek mellett nem módosultak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Hszt.) adatszolgáltatási, nyilvánossági szabályai, holott ennek és több hasonló törvénynek a módosítására a biztos már 2006 őszén javaslatot tett, ám észrevételeinket nem vették figyelembe, miként 2007-ben, a Hszt. átfogó módosításakor sem.

Az egyik ügyben a rendőrség az egyik rendőri szakszervezet adatkérésének teljesíthetőségével kapcsolatban fordult a biztoshoz: ki kell-e adniuk az érdekképviseleti hovatartozásra vonatkozó összesített adatokat? A biztos válaszában kifejtette, hogy a tagnyilvántartási összesített adatok nem minősülnek az Avtv. 2. §-ának 1. pontja szerinti személyes adatoknak, hiszen konkrét természetes személyekkel nem hozhatók kapcsolatba. A szakszervezeti tagdíj levonására vonatkozó adatok a rendőrség, mint közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatok, és ebből következően közérdekű adatok. Emiatt nem megalapozott az adatkezelőnek az az érvelése, hogy a szakszervezeti tagságra utaló információk nem a rendőrség feladat- és hatáskörére, fő tevékenységére vonatkoznak, hanem a tagdíjlevonással, a munkajogi védelem biztosításával, a munkaidő-kedvezmény elszámolásával, mint járulékos tevékenységgel illetve munkaügyi feladatokkal kapcsolatosak, melyeket minden munkáltatónak el kell végeznie. Az Avtv. 19. §-ának (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki meg-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ismerhesse, kivéve, ha törvény ezt korlátozza. A szakszervezeti reprezentativitásra, taglétszámra vonatkozó adatok esetén ilyen korlátozásról nem beszélhetünk, tehát ezek az Avtv. 20. §-a szerinti rendben megismerhetőek. Amennyiben a tagdíjlevonási adatok összesített formában nem léteznek az adatkezelőnél, de az összeállítás nem okoz aránytalan többletmunkát, a közfeladatot ellátó szervtől elvárható, hogy a kérést teljesítse. *(512/K/2007)*

Egy másik ügyben egy panaszos azt kifogásolta, hogy az elismert és később kifizetett szabálysértési bírság után a szabálysértési hatóság nem adta ki számára az ügyében helyszínen intézkedő hatósági személy nevét, illetve a helyszínen készített fénykép másolatát. A biztos álláspontja szerint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 47. § (2) bekezdése alapján az eljárás alá vont személy az ügy iratait az eljárás bármely szakaszában megtekintheti, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet. Így az eljárás lezárultát követően is, mégpedig nemcsak ezen rendelkezés, hanem az Avtv. 12. § (1) bekezdése alapján is. A felügyelő intézkedésére vonatkozó információ, így egy adott időpontban és helyen eljáró felügyelő neve, azonosító száma pedig az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat. *(1535/P/2007)*

A rendőrséget érintő legtöbb panaszt és kérdést kiváltó ügy ebben az évben a 2006. október 23-i események rendőri kezelését vizsgáló úgynevezett Papp-bizottság jelentésével volt kapcsolatban, elsősorban a rendőrök felelősségre vonásának adatait, személyük azonosíthatóságát érintette.

Az első ügyben egy civil szervezet fordult a biztoshoz a Papp-bizottság jelentése, illetve a büntetés-végrehajtási intézményekben elkövetett jogsértések vizsgálatát lezáró jelentés nyilvánosságával kapcsolatban. Az ügyben több konzultációra is sor került annak érdekében, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog a rendőrség gyakorlatában a jövőben maradéktalanul érvényesüljön. Az érintett szervek a biztosi eljárás nyomán a jelentéseket nyilvánosságra hozták, ám azok nem teljes szövegét, csupán „a döntés megalapozását szolgáló adatoktól, illetve a személyes adatoktól megfosztott” változatát. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a személyes adatok közül azok, amelyek a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományával hozhatók kapcsolatba, az Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján nyilvánosak lehetnek. A döntés megalapozását szolgáló adatok kapcsán pedig az Avtv. 19/A. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozott, mely szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meg-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. A megkeresést követően az országos parancsnok azt a választ adta, hogy nyilvánosságra hozott jelentésen kívül másik nem készült, és a jelentésből csak azon személyes adatokat törölték, amelyek nem minősülnek közérdekből nyilvánosnak, illetve az Avtv. 19. § (2) bekezdése alapján olyan adatokat, melyek nyilvánosságra kerülése a büntetés-végrehajtás törvényes működési rendjét, így különösen a biztonságos őrzést veszélyeztetné. A biztos további intézkedést nem tudott tenni, ám ígéretet tett arra, hogy ezen éves beszámolóban fel fogja hívni az Országgyűlés figyelmét arra, hogy a jövőben a hasonló esetek gyors és hatékony vizsgálatokkal, illetve a nyilvánosság teljes körű tájékoztatásával megelőzhetők. *(1248/P/2007)*

A Papp-bizottság jelentésével kapcsolatos másik panaszban a beadványozó újságíró azt sérelmezte, hogy kérése ellenére a rendőrség nem nevezte meg a jelentésben elmarasztalt rendőröket, rendőri vezetőket, illetve nem nevezte meg a kódneveken szereplő személyeket; továbbá nem adott arra vonatkozó információkat, hogy e személyeket felelősségre vonták-e és milyen formában.

A biztos álláspontja szerint a rendőrök neve az Avtv. 19. § (4) bekezdése, valamint a Hszt. 203. § (3) bekezdése alapján nyilvános adat. A rendőri vezetők felelősségre vonását illetően ugyancsak a Hszt.-ből kell kiindulni, mely a személyügyi nyilvántartás adatkörei között sorolja fel a fegyelmi eljárásokra vonatkozó adatokat – a fegyelmi fenyítés nemét, hatályát, illetve a mentesítés tényét. A fegyelmi eljárással összefüggő adatok esetében a Hszt.-nek a személyügyi nyilvántartásból való adatszolgáltatásra vonatkozó szabályait kell figyelembe venni. A fegyelmi eljárással kapcsolatos adatokat e szerint csak a Hszt.-ben tételesen felsorolt személyek vagy szervek részére lehet kiadni. Ez az ügy ismét rávilágított arra, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatainak nyilvánosságára vonatkozó hatályos szabályok rendezetlenek. Ezért a biztos ismételten felhívta az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét arra, hogy a rendészeti szervek tagjainak adatkezelésére vonatkozó szabályokat sürgősen felül kell vizsgálni, és összhangba kell hozni az Avtv. szabályaival. *(1522/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A 2006 őszi zavargások idején intézkedő rendőrök azonosíthatóságának hiányával kapcsolatos panasszal összefüggésben a biztosi állásfoglalás azon véleménynek adott hangot, hogy az állam sosem „arc nélkül" intézkedik. Minden egyes határozat, intézkedés mögött az állampolgár számára ismert kilétű ügyintéző, vezető áll, akinek feladatkörével összefüggő személyes adata Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adat. A Hszt. 203. § (3) bekezdése szerint pedig a fegyveres szervek hivatásos állományába tartozók személyügyi nyilvántartásából a fegyveres szerv megnevezése, a név, beosztás, rendfokozat és a kitüntetésre vonatkozó adat az érintett hozzájárulása nélkül is nyilvánosságra hozható. Ezekre tekintettel a rendőrség köteles minden állományába tartozó intézkedését visszakereshető módon nyomon követni, és az intézkedő rendőr nevéről későbbi kérés esetén (ha a helyszínen a rendőr nem azonosítható) az érdeklődőt tájékoztatni.

A jogállam követelményeinek megfelelően a törvényességet védő rendőrség és a közterületen erőszakosan fellépők között markáns határvonalat kell húzni. Amikor vétlen állampolgárokat bántalmaztak azonosíthatatlan kilétű rendőrök, az állam maga lépte át ezt a határvonalat. A biztos hangsúlyozta, hogy az állami szervek nem kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy ne tudják azonosítani a saját állományukba tartozókat. Ezen az sem változtat, ha a rendőr nem visel azonosítót. Az azonosító viselésének mellőzése az állampolgár számára lehetetlenné teszi a vele szemben fellépő rendőr kilétének megállapítását, de nem szünteti meg a rendőrség azon kötelezettségét, hogy minden egyes intézkedés kapcsán meg tudja nevezni, hogy az ügyben ki járt el. Nem csak a fegyveres szervek hierarchikus működésétől idegen az a jelenség, hogy a rendőrség nem tud számot adni arról, hogy ki járt el adott helyen és időben, hanem a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlását is kizárja. *(1824/P/2007)*

A rendőrökről készült fényképfelvételek világhálón történő nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos ügyben a biztos kifejtette, hogy azt az álláspontot foglalta el, miszerint intézkedő rendőr nem tekinthető közszereplőnek, intézkedése pedig nem minősül közszereplésnek. A jelenlegi jogszabályi környezetben a rendőr hozzájárulásának hiányában arcképe nem hozható nyilvánosságra. Amennyiben valaki úgy véli, hogy bűncselekményt örökített meg, úgy a felvétel helye az ügyészségen, és nem a világhálón van. Ennek megfelelően jogellenes,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ha intézkedő rendőrök felismerhető arcképmását azinterneten közzéteszik. *(1848/K/2007)*

A bíróságok működésének nyilvánossága

Évről évre több beadvány tárgya, hogy a bíróságok tevékenységének mely része ismerhető meg, működésük mennyiben átlátható, és a velük kapcsolatos, illetve általuk kezelt adatok, információk nyilvánosak-e. Újra és újra tájékoztatást kérnek az emberek arról, hogy a tárgyalás nyilvánossága és a személyes adatok védelme hogyan egyeztethető össze, készíthető-e a tárgyaláson hang- és képfelvétel, és az közzétehető-e.

A bíróság tárgyalása – fő szabály szerint – nyilvános. A bíróság a tárgyaláson hozott határozatát akkor is nyilvánosan hirdeti ki, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta. Tehát a nyilvánosság elvének érvényesülése folytán a nyilvános bírósági tárgyaláson bárki megjelenhet, a tárgyalást meghallgathatja. Azonban különbséget kell tenni a nyilvános tárgyalás nyilvánossága és a teljes akta nyilvánosság között. Az, hogy a tárgyaláson jelen lévők megismerhetik az eljárásban részt vevők különféle személyes adatait, tudomást szerezhetnek velük kapcsolatos információkról, nem jelenti egyúttal azok felhasználásának jogát vagy az ügyiratokba való betekintési jogosultságot.

A tárgyalás nyilvánossága ellenére az eljárás során keletkezett iratok és az iratban szereplő adatok nem nyilvánosak, mivel az iratokba történő betekintést és a másolatkészítést jogszabály korlátozza. A tárgyalás nyilvánosságának elve nem keletkeztet jogot továbbá a tárgyaláson elhangzottak szabadon történő rögzítésére, majd a felvételek szabad felhasználására. *(1016/K/2007)* Viszont fontos közérdek a bíróságok ítélkezési tevékenységének ellenőrizhetősége. A bíróságok működésének megismerhetőségében nagy előrelépést jelentett az Eitv., mely nemcsak a bíróságok működésével kapcsolatos közérdekű adatok, hanem a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák határozatainak közzétételét is előírta.

Nem volt egyértelmű azonban, hogyan is kell a közzétételi kötelezettségnek eleget tenni, sőt az sem, hogy a bírósági határozatok egyáltalán közérdekű adatnak tekintendőek-e. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hivatalvezetőjének kérésére igyekeztünk elősegíteni a törvényi rendelkezések megfelelő végrehajtását. Megjegyzendő, hogy a törvény terve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zetének véleményezése során és a korábbi beszámolóban is – miközben üdvözöltük a törvény elfogadását – utaltunk a jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos hiányosságokra.

A biztosi álláspont szerint a bíróságok természetesen közfeladatot ellátó szervek, és a bírói joggyakorlatra, jogalkalmazásra vonatkozó információk, így az anonimizált határozatok is a közérdekű adatok körébe tartoznak. Az Eitv. nem szabályozza, kinek a feladata a határozatok anonimizálása, és azt sem, hogy kit terhel az ezzel együtt járó felelősség. Ez annál is inkább fontos kérdés, mert az anonimizálás nem pusztán egy formalizált, technikai művelet, hanem az adatkezeléssel kapcsolatos, az adatok nyilvánosságra hozataláról szóló döntés. A szabályozásból nem állapítható meg, hogy az adatok közlésére köteles szerv adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak tekintendő-e, illetve viseli-e az anonimizálásért való felelősséget (saját maga anonimizál vagy a más szerv által végzett anonimizálást jóváhagyja). Az Eitv. szerint a közzétett bírósági határozattal együtt közzé kell tenni azokat az egyéb határozatokat, melyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak. Azonban a törvény nem ad világos iránymutatást arra, hogy az adat előállítása, keletkezése, valamint a közzététele közötti adatkezelési műveletet melyik határozat esetében mely szervnek kell elvégeznie. A bírósági határozatok szerkesztése, anonimizálása, közzététele az adott határozatot hozó bíróság illetve a bíróság elnökének feladata.

Kérdéses maradt, hogy a bíróság által felülvizsgált, nem bíróság által hozott határozatokat az azokat kiadó szervnek, a „közzétevő" bíróságnak vagy az OIT Hivatalának kell anonimizálnia. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium álláspontja szerint mindez nem okoz jogalkalmazási problémát, és az OIT Hivatalának kötelezettsége, hogy valamennyi közokiratot anonimizált formában közzétegye. A biztosi állásfoglalás szerint azonban ez a törvényből egyáltalán nem következik egyértelműen, és ha ez is volt a jogalkotói szándék, akkor az erre irányuló jogalkotás nem felel meg a normavilágosság követelményének. Az anonimizálás nem csupán a közzététel egy módja, hanem egy önálló, felelősséggel járó kötelezettség, vagyis nem irreleváns, ki anonimizálja az iratokat. A jogalkotónak kell az egyes szervezetek feladatait és felelősségi körét pontosan definiálni, mert ezáltal biztosítható a jogszabályok megfelelő végrehajtása, és ezáltal segíthető elő a jogbiztonság. *(1102/K/2007, 1665/P/2007, 1944/K/2007, 2155/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Szintén bírói kezdeményezésére született állásfoglalás arról, hogy nyilvános-e a peres ügyek lajstroma, és teljesítendő-e a bíróság által a peres felek és jogi képviselőik nevére, a per tárgyára, a pertárgyértékre vonatkozó adatigénylés.

A vizsgálat során egyértelműen megállapítható volt, hogy az adatigénylésben megjelölt adatkörből a folyamatban lévő gazdasági perekre vonatkozó összesített számadatok – akár a per tárgya, a pertárgyérték szerinti bontásban – közérdekű adatok, és e vonatkozásban az adatkérés teljesítendő. Bonyolultabb kérdés azonban, hogy a peres felek adatai mennyiben tekintendőek nyilvánosnak, egy adott perrel kapcsolatos információk, iratok mikor, milyen mértékben és kik által ismerhetőek meg, ugyanis a bíróságok által kezelt adatok megismerése, a bírósági eljárás nyilvánossága egy nagyobb kérdéskör részét jelentik. Az Avtv. fogalmi rendszerében egy adat vagy nyilvános, vagy nem nyilvános. A bíróságok eljárásában azonban a tárgyalás nyilvánosságának elve az adatnyilvánosság értelmezését nehezebbé teszi.

A bírósági eljárások menete felosztható tárgyalási, valamint a tárgyaláson kívüli szakaszra, ezeken belül pedig nyilvános és nem nyilvános dokumentumokat, adatokat különböztethetünk meg. A tárgyalás szakaszában a tárgyaláson elhangzottak és az ítélethirdetés nyilvános (nem nyilvános tárgyaláson csak az ítélethirdetés publikus). A bírósági tárgyalás nyilvánosságáról, mint az eljárás egyik garanciális alapelvéről – az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény és az Alkotmány alapján – a polgári perrendtartásról szóló törvény (Pp.) rendelkezik. A Pp. szabályai a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot korlátozzák, amikor – meghatározott kivételekkel – a tárgyalás és az ítélethirdetés nyilvánosságát rögzítik.

A nyilvános bírósági tárgyaláson megjelenő érdeklődők különféle adatokat, információkat ismerhetnek meg, ebből nem következik azonban az ügyben érintett személyek jogainak teljes kiüresedése. Különbséget kell tenni a tárgyalás nyilvánossága, valamint a teljes aktanyilvánosság között. További kérdés, hogy a tárgyaláson megjelentek az ott megismert információkat hogyan használhatják fel (pl. kép- és hangfelvétel), különös tekintettel a sajtóra. A tárgyalási szakaszhoz tartozik még a tárgyalási jegyzék nyilvánosságának kérdése, mely az adatvédelmi biztos álláspontja szerint egyfajta „korlátozott” nyilvá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nosságot jelent. (Tájékoztatási céllal a tárgyalások megkezdése előtt kell kifüggeszteni).

A tárgyaláson kívüli szakasz adatainak megismerését főként az iratbetekintési jog szabályozása szerint kell megítélni, és itt merül fel az is, hogy az ügyszakok, ügycsoportok szerinti lajstromozás, ezen belül a peres ügyek lajstroma megismerhető-e bárki által. Erre vonatkozóan a bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok nem adnak kifejezett iránymutatást, és nincs olyan rendelkezés, mely a folyamatban lévő perekben a peres felek nevével együtt a per főbb adatainak nyilvánosságát mondaná ki, illetve tiltaná – jogi személyek esetében – a nyilvánosságot. A nyilvánosság egy bizonyos körben a fentiekben elmondottakból levezethető, így például a közfeladatot ellátó szervek vonatkozásában a nyilvánosság a folyamatban lévő perekre is értendő, mivel az Avtv. 19. §-a alapján a szerv peres ügyeivel kapcsolatos adatok, mint a tevékenységükre vonatkozó közérdekű adatok, nyilvánosak. Továbbá egyes ügyek már a per megkezdése előtt a sajtó által nyilvánosságra kerülhetnek. Azon perek esetében pedig, amelyekben tárgyalást tartottak, a tárgyalási jegyzék által érvényesül egyfajta nyilvánosság. *(780/K/2007)*

Amint korábban több alkalommal, ezen ügy kapcsán is jeleztük az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy indokoltnak tartjuk a bírósági adatkezelés külön jogforrásban való részletesebb szabályozását úgy, hogy a szabályozás minden szereplő jogait és kötelezettségeit kellő mértékben figyelembe vegye. A bíróságok által kezelt adatok megismerése, a bírósági eljárás nyilvánossága mint egy összetett és különféle szempontokból jogértelmezést igénylő jogterület az adatvédelmi biztosi gyakorlatban hosszú évek óta rendszeresen felmerül. A személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága, a sajtószabadság, a kutatás szabadsága, valamint a tárgyalás nyilvánosságának elve olyan alkotmányos jogok, illetőleg elvek, melyeknek együtt, egymásra tekintettel kell érvényesülniük.

A közpénzek átláthatósága

Az információszabadság-ügyek jelentős részét teszik ki kezdettől fogva azok az esetek, amelyekben vitatott, hogy az állami/önkormányzati szektor és a magánszféra között létrejött szerződések nyilvánosak-e. A szerződések nyilvánosságával foglalkozó beadványok a legkülönfélébb kérdéseket

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érintették. Állást kellett foglalni például állami tulajdonú erdőrészlet magánkézbe adásával összefüggő csereszerződés *(1372/K/2007)*, a közszolgálati műsorszolgáltató által kötött szerződések *(1509/P/2006, 1028/K/2007)*, minisztériumi megrendelésre készült „háttértanulmányok" *(699/K/2007)*, egyszerű bérleti szerződések *(489/P/2007)*, a földalap-kezelő szerv által lebonyolított földértékesítési szerződések *(469/P/2007)*, közalapítványnak juttatott céltámogatásról szóló szerződések *(670/P/2007)*, gabonaraktárak intervenciós szerződéseinek nyilvánosságáról. *(758/K/2007)*

Tipikus kérdés a közszolgáltatást végző, közvetlenül vagy közvetetten önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésével kapcsolatos szerződések nyilvánossága. E társaságok különféle szervezeti formában, különféle tulajdoni viszonyok között általában részben vagy teljesen közfeladatot látnak el, esetleg vállalkoznak is, mindezek ellenére tűrniük és biztosítaniuk kell a tevékenységükre vonatkozó nyilvánosságot, amint ezt a biztos az állásfoglalásaiban kifejtette. *(712/K/2007, 372/P/2007)*

Továbbra is jellemző, hogy a szerződések megismerését az adatkezelő állami vagy önkormányzati szervek üzleti titokra való hivatkozással tagadják meg. A már sokszor kifejtett alaptétel, hogy nem minden, a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó üzleti információ tekinthető egyben üzleti titoknak, csak az, amelynek titokban maradásához a jogosultnak jogszerű érdeke fűződik. A hatályos joganyagban több olyan üzleti adatfajta létezik, amelynek nyilvánosságát, sőt kötelező közzétételét fontos közérdekre tekintettel jogszabály elrendeli. Ezekben az esetekben az információk titokban maradásához természetesen nem fűződik jogszerű érdek. Ilyenek például a gyógyszer-forgalmazási adatok, a környezeti (légszennyezési és zajártalomra vonatkozó) adatok, vagy a távhő szolgáltatási adatok. *(2133/K/2207, 372/P/2007, 1767/P/2007, 323/P/2007)*

Egy panaszos a Nemzeti Infrasturktúra Fejlesztő Zrt. (Zrt.) és egy konzorcium között az Mo autóút egy szakaszának kivitelezésére létrejött vállalkozási szerződés tartalmát szerette volna megismerni, azonban adatkérését arra hivatkozással tagadták meg, hogy a szerződés tartalma üzleti titok, nem tekinthető közérdekű adatnak.

A biztos az állásfoglalásában leszögezte, hogy a Zrt. a gyorsforgalmi úthálózat építéséért felelős, állami tulajdonban álló gazdasági társaság, mely közfeladatot lát el. Az államháztartásról szóló törvény meg-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

határozott szerződéses adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget ír elő, e kötelezettségnek a GKM, illetve a Zrt. eleget is tesz. E szabály azonban nem értelmezhető úgy, hogy a szerződések adataiból csak e szűk adatkör nyilvános, a többi információ pedig üzleti titokként elzárható lenne a nyilvánosság elől.

A biztos hangsúlyozta, hogy az autópálya-építési szerződések, mint közfeladatot ellátó szerv által, közpénz-felhasználásról, közérdekű tevékenység tárgyában kötött szerződések alapvetően nyilvánosak, és kizárólag azon adatok kezelhetők üzleti titokként, amelyek titokban maradásához a Ptk. szerint az érintetteknek valóban jogszerű érdeke fűződik. A vizsgálat megállapította, hogy a szerződés szövegében üzleti titoknak tekinthető információ nem volt. A biztos a szerződéskötésre, illetve a szerződések nyilvánosságára vonatkozó gyakorlat felülvizsgálatára kérte a Zrt-t. Végül mind a GKM, mind a Zrt. elfogadta az adatvédelmi biztosi álláspontot az egyedi adatigénylést és az általános gyakorlatot illetően egyaránt. *(1786/A/2006)*

A közpénzeket érintő ügyek másik fontos területe a különféle pályázati eljárásokban kezelt adatok nyilvánossága. Az adatvédelmi biztosi gyakorlatban kezdettől fogva egyértelmű, hogy a győztes pályázatot bárki megismerheti. Ennek indoka, hogy a nyilvánosság kontrollja segítheti elő, hogy a közjavak elosztása során a törvényesség és a gazdaságosság szempontjai érvényesüljenek. A pályázati eljárás átláthatósága, mint közérdek megelőzi az üzleti titok védelmének magánérdekét is. A pályázati dokumentációk azonban esetenként tartalmazhatnak személyes adatokat, üzleti titkokat és egyéb védendő információt.

A pályázati adatok szélesebb körének megismerhetőségét javasolta a biztos a Nemzeti Civil Alapprogrammal (NCA) kapcsolatban. Az NCA civil szervezetek – társadalmi szervezetek, alapítványok - számára, azok működéséhez és tevékenységéhez biztosít központi költségvetési támogatást. Az NCA, illetve szervei közfeladatot ellátó szervek, ezért a működésükre vonatkozó információk közérdekű adatnak tekintendőek. A civil szervezetek – bár tevékenységük társadalmilag hasznos és fontos – nem tekintendőek az Avtv. szerinti közfeladatot ellátó szerveknek. Kivételt jelentenek ez alól azok a szervezetek, melyek jogszabály által meghatározott közfeladatot látnak el (pl. egyes közalapítványok). Ebből következően a nem közfeladatot ellátó szervekre – így a társadalmi szervezetekre, alapítványokra vonatkozó adatok – nem közérdekű adatok. Viszont a rájuk vonatkozó jogi szabályozás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bizonyos adatkörben – így a nyilvántartásba vételt, a pályázati döntéseket illetően – biztosítja a nyilvánosságot. Törvény elrendeli az NCA Tanácsa és Kollégiumai döntéseinek közzétételét, de nem rendelkezik az egyes pályázatok és azok dokumentációjának megismerhetőségéről. Azonban ezek nyilvánossága is indokolt lehet, mert ez a jogszabályban meghatározott nyilvános adatkör bővítése a pályázati eljárás és a döntések tisztaságát, a közpénzek felhasználásának átláthatóságát szolgálja. *(442/P/2007)*

Cégadatok és nyilvánosság

A közelmúltban több vizsgálat érintette a Cégközlöny adatainak felhasználását. Egy beadványozó arról kért állásfoglalást, hogy ezek az adatok rögzíthetőek-e, másolhatóak-e, korlátozás nélkül felhasználhatóak-e. Egy másik beadványozó vitatta annak jogszerűségét, hogy a Cégközlöny szerzői jogi védelem áll, és ezért sem részben, sem egészben nem másolható, nem továbbítható. A Cégközlöny az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ma már kizárólag CD-formátumban elérhető hivatalos lapja, mely egyebek mellett tartalmazza az új cégek adatait, az adatokban bekövetkezett változásokat, a gazdálkodó szervezetek átalakulási közleményeit, a céghirdetményeket, a csődeljárásról, felszámolásról szóló bírósági határozatokat.

A Cégközlöny közzététele a cégnyilvántartás nyilvánosságát biztosító kötelezettség. A vizsgált kérdés az, hogy ha a Cégközlöny adatai nyilvánosak, akkor jogszerű-e a továbbfelhasználás, másolás tilalma, és jogszerű-e, hogy ha valaki céginformációhoz kíván jutni, akkor a Cégközlönyt nem csekély ellenérték fejében meg kell vásárolnia, ráadásul úgy, hogy az adatok kötelező közzétételének költségét az adatot szolgáltató cégek már megfizették. Alkotmányunk nemcsak a közérdekű adatok megismerésének jogát, hanem azok terjesztésének jogát is deklarálja. Jelenleg a CD-formátumban elérhető Cégközlöny licencszerződése a szoftver egyedi használatát biztosítja, azt tilos másolni, módosítani, mivel – a kiadó, illetve a szerkesztő szerint – a kiadvány szerzői jogi védelem alá tartozik.

Az ügy vizsgálatának lezárását követően ajánlás született. Az ebben foglaltak szerint nem indokolt és jogilag nem megalapozott a jogszabályban előírt közfeladatként előállított adatbázisok/dokumentumok szerzői jogi védelem alá helyezése. A Cégközlöny készítése és nyilvánosságra hozatala – az adatok felhasználást lehetővé tevő rendszerezése, adatbázisba rendezése

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– közfeladat. E közfeladat ellátása közérdek – például a piaci forgalom biztonsága, jogbiztonság – érvényesülését szolgálja. A szolgáltató állam eszméjéből következően az államnak biztosítania kell az adatok könnyű elérhetőségét, egyszerűbb felhasználhatóságát, ezáltal is elősegítve a jogérvényesítést. Mindezt nem előzhetik meg sem az állam fiskális szempontjai, sem a Cégközlönyt előállító Magyar Hivatalos Közlönykiadó üzleti érdekei. Az álláspont szerint jogilag nem megalapozott, ha a szerkesztő, illetve a kiadó szerzői jogi jogosultságokra tart igényt, és korlátozza az adatok másolását, továbbítását. Mindez nem értelmezendő úgy, hogy a Cégközlönyért nem kérhető semmiféle díjazás, és a cégnyilvánosság nem feltétlenül teljes ingyenességet jelent. Méltányolható az adatok kezelőjének azon érdeke, hogy a sokszorosítás költségei megtérüljenek, a költségtérítés azonban nem foglalhat magába egyéb díjelemet. Összefoglalva az ajánlást: a jogszabályban előírt közfeladatként előállított adatbázisokat nem illetheti meg a szerzői jogi védelem. Ezért felkértük az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy vizsgálja felül Cégközlöny szerzői jogi védelem alá helyezésének megalapozottságát, a Cégközlöny adatai felhasználhatóságát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket e kérdések rendezése érdekében. *(80/K/2007, 1663/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

C. Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

A korábbi évekhez hasonlóan idén is a jogalkotással kapcsolatos tevékenységünk számszerű adatait vesszük sorra, majd ezt követi a jogszabály-véleményezés és a jogi szabályozási kezdeményezéseink ismertetése. Válogatnunk és csoportosítanunk kell a bemutatásra szánt ügyeinket. A kiválasztott tervezetek tárgyalhatók például a hivatalunkhoz érkezés sorrendjében, vagy aszerint, hogy melyik minisztérium felelősségi körébe tartozott a jogszabály előkészítése. Mégsem így csoportosítjuk az ügyeket, mert a puszta időrendnél fontosabbak a tervezetek összefüggései, és mert az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenységének nem a kormányzati szervekkel való kapcsolattartás a lényege, hanem az adatvédelem és az információszabadság elősegítése. Ezért külön-külön tárgyaljuk a személyes adatok védelme, illetve a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából értékelendő szabályozási elképzeléseket, problémákat és észrevételeinket, ezen belül a tervezetek tartalmi-, logikai szempontok szerinti csoportosítására törekedve. Ettől a szerkesztési elvtől csak az átfogó, kódex-jellegű szabályozást előkészítő tervezetek, így különösen az új Polgári Törvénykönyv esetében tér el e beszámoló.

Statisztika

Jogforrások szerinti összesítés

	2005	2006	2007
Törvény	130	48	99
Kormányrendelet	111	103	196
Miniszteri rendelet	158	127	244
Országgyűlési határozat	(Nincs adat)	1	0
Kormányhatározat	43	21	56
Egyéb	46	26	38
Összesen	488	326	634

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fenti adatsorok alapján szembeötlő a véleményezendő tervezetek számának jelentős növekedése, amely az előző évihez képest összességében közel kétszeres, de a korábbi maximumhoz, a 2005-ös adathoz képest is nagyjából egyharmadnyi.

A fenti táblázatban összesített 634 tervezethez még hozzá kell számítani azt a 82-t, amely a több fordulós egyeztetés során átdolgozott szöveggel érkezett ismételt véleményezésre, nem is szólva a jogalkotással kapcsolatos, hivatalból indított vizsgálatokról. Az összesen 716 jogszabálytervezet és az ahhoz kapcsolódó hivatalos levelezés 517 ügyiratban mintegy 400 Megabyte adatot, továbbá öt és fél folyóméternyi iratállományt tesz ki.

A növekedés okait vizsgálva megállapítható, hogy idén nőtt a jogalkotás volumene, például az előző évi 133 törvényhez és 365 kormányrendelethez képest 178 törvény és 410 kormányrendelet megalkotására került sor. A véleményezésre megküldött tervezetek számának növekedése meghaladja a kihirdetett jogszabályok számának növekedését, ami vélhetően annak tudható be, hogy a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység az év utolsó harmadában volt a legintenzívebb, azonban az ebben az időszakban véleményezett tervezetek egy részének kihirdetésére csak jövőre fog sor kerülni.

Információs ágak szerinti összesítés

Az Adatvédelmi Biztos Irodájánál vizsgált állampolgári panaszokra és a konzultációs ügyekre általában igaz, hogy egy konkrét problémával, megválaszolandó kérdéssel találkozunk, amely könnyen karakterizálható aszerint, hogy melyik, az adatvédelmi biztos feladatköréhez tartozó alapjoggal mutat összefüggést. A véleményezett jogszabálytervezetek információs alapjogok szerinti csoportosítása korántsem ilyen egyszerű, hiszen a jogszabályok néhány kivételtől eltekintve – amilyen például az Avtv. – nem kifejezetten valamely alkotmányos előírás érvényre juttatása céljából jönnek létre, hanem azért, mert az államnak a jogi szabályozás eszközével kell rendeznie valamely életviszonyt vagy életviszonyokat. A jogszabály szabályozási tárgykörének meghatározásakor általában az azonos vagy összetartozó életviszonyok egységes jogszabályi rendezése a fő szempont, és ezt inkább csak kiegészíti a többi elméleti, jogi rendszertani megfontolás. Ezért esetleges, hogy valamely véleményezendő jogszabálytervezet a személyes adatok védelmével, vagy a közérdekű adatok nyilvánosságával, vagy mindkét

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

alapjoggal mutat összefüggést, már ha egyáltalán tartalmaz az adatvédelmi biztos által vizsgálandó rendelkezést.

Külön dilemmát okoz a véleményezett jogszabálytervezetek alapjogok szerinti besorolásánál, hogy a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának előmozdítása is az adatvédelmi biztos feladatkörébe tartozik. Személyes adatok is tartoznak a közérdekből nyilvános adatok közé. Az ilyen személyes adatok kezelésére vonatkozó jogszabályt egyszerre kell a személyes adatok védelme és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága szempontjából megítélnünk. Nem elméleti, hanem gyakorlati, ügyviteli szempontok alapján soroljuk azonos csoportba a közérdekű adatok nyilvánosságával és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságával kapcsolatos tervezeteket.

A fentieket előrebocsátva megállapítható, hogy 2007-ben a véleményezett tervezeteknek körülbelül 72 százaléka elsősorban a személyes adatok védelmével kapcsolatban volt vizsgálandó, míg a fennmaradó mintegy 28 százaléka a közérdekű adatok nyilvánosságával vagy a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságával.

Havonkénti összesítés

Jan.	Feb.	Már.	Ápr.	Máj.	Jún.	Júl	Aug.	Szept.	Okt.	Nov.	Dec.
41	39	51	50	48	58	32	34	45	110	57	69

A korábbi évekhez hasonlóan az év utolsó negyedének hónapjaiban érkezett a legtöbb tervezet.

Előterjesztő minisztériumok szerinti összesítés

EüM	FVM	GKM	HM	IRM	KüM	KvVM	MeH	OKM	ÖTM	PM	SZMM	Más szerv
116	16	72	2	69	13	96	20	83	33	57	43	14

(Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium minden törvénytervezet társelőterjesztője, azonban a táblázat IRM rovatában csak azon tervezetek adatai szerepelnek, amelyek előkészítéséért az IRM az első helyen felelős.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fentiek szerint látszólag az EüM és a KvVM az adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályok legnagyobb kibocsátója. Ez azonban csak részben igaz. A KvVM-ben előkészített tervezetek egy részének véleményezése valóban fontos számunkra, minthogy a környezeti adatokhoz való hozzáférés szabályozása a közérdekű adatokhoz való jog kiemelt figyelmet érdemlő részterülete, azonban emellett szép számban érkeznek a KvVM-ből olyan előterjesztések is, amelyek még közvetett összefüggésben sincsenek az információs alapjogokkal. 2007-ben a KvVM-ből érkezett a legtöbb olyan tervezet, amelyet feltehetőleg tévedésből küldtek meg az adatvédelmi biztoshoz. Bár az ilyen tervezetek véleményezése feleslegesen szaporítja a munkánkat, ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy más jogalkotási eljárási hibák sokkal veszélyesebbek az alapvető jogokra. Ezen a ponton említést érdemel az Egészségügyi Minisztérium 2007-es jogszabály-előkészítő tevékenysége, amelyet azért kell kritikával illetnünk, mert véleményünk szerint az egészségügyi-egészségbiztosítási jogszabályok gondosabb előkészítést igényelnének. 2007-ben számos alkalommal kellett kifogásolni a méltatlanul rövid véleményezési határidőket és az elektronikus információszabadságról szóló törvény jogszabály-előkészítésre vonatkozó szabályainak megszegését.

> Az adatvédelmi biztos a jogszabály-előkészítési eljárás hiányosságaival kapcsolatos kifogásait a tervezetekről írt állásfoglalásaiban jelezte *(például 141/J/2007, 350/J/2007, 2185/J/2007, 2219/J/2007, 2221/J/2007)*. Az egészségügyi pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről szóló törvénytervezet esetében azonban a törvényjavaslat benyújtását követően az Országgyűlés Egészségügyi Bizottsága elnökének is jelezte, hogy véleménye szerint a közigazgatási egyeztetés során nem teljesült az a törvényi követelmény, mely szerint a véleményadás határidejét az előkészítőnek úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet előkészítésénél figyelembe lehessen venni. *(2082/J/2007)*

Meglepő, hogy még 2007-ben, jóval az elektronikus információszabadságról szóló törvény hatálybalépése után is szinte mindegyik minisztériumból jelentős számban érkeznek olyan tervezetek, amelyeknek „Nem nyilvános!” jelölése ellentétes a jogszabály-előkészítés nyilvánosságára vonatkozó szabályokkal. Ez ugyanúgy kifogásolandó, mint a közigazgatási egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetek elektronikus közzétételének törvénysértő elmulasztása.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A határidők

A jogszabálytervezet véleményezési határidejét az annak előkészítéséért felelős miniszter vagy államtitkár, szakállamtitkár határozza meg a jogalkotási törvény és a vonatkozó egyéb állami normák figyelembevételével. 2006. márciusa óta állnak rendelkezésre részletes, elemzésre alkalmas adatok. Ezek szerint 2006. március – december közötti időszakban átlagosan 5,84 munkanap jutott egy tervezet véleményezésére. 2007-ben ez az időtartam átlagosan 5,38 munkanapra csökkent. Nem lehet általános érvénnyel kimondani, hogy mennyi idő szükséges egy tervezet véleményezéséhez, tekintettel arra, hogy a jogszabálytervezetek terjedelmüket, bonyolultságukat tekintve igen eltérőek, ezért elég csak a nyilvánvalóan túl rövid véleményezési határidőkről szólni: 2007-ben 68 esetben állt rendelkezésre egy munkanap, vagy annál rövidebb idő a tervezetről való állásfoglalásra. Ez a 716 tervezetnek mintegy 9,5 százaléka.

Összefoglalás, következtetések

A jogalkotással kapcsolatos ügyszámunk a 2006-os visszaeséstől eltekintve az ezredforduló óta folyamatosan nő, azonban az idei ügyszám ilyen mérvű növekedése nem volt előre látható. Egy adat a növekedés arányainak érzékeltetésére: 2007 októberben 125 (110 új és 15 átdolgozott) tervezet érkezett véleményezésre, míg 2000-ben az egész évben összesen 136.

Örvendetes, hogy a minisztériumok 2007-ben az előző évhez képest ritkábban mulasztották el tervezetek egyeztetését az adatvédelmi biztossal. Erre abból lehet következtetni, hogy 2006-hoz képest jobban nőtt a véleményezett tervezetek száma, mint a kihirdetett jogszabályoké.

Munkánk feltételeit idén legfőképp az befolyásolta, hogy jelentősen nőtt az ügyszám (különösen ősztől), ugyanakkor feszítettebbé vált a jogszabályelőkészítés tempója. A jogalkotással kapcsolatos feladataink tehát növekedtek, azonban az Adatvédelmi Biztos Irodája hivatali apparátusának létszáma nem nőtt, hanem csökkent. Több körülmény jelzi, hogy az adatvédelmi biztos munkaszervezete teljesítőképessége határai közelébe jutott:

- A jogalkotással kapcsolatban hivatalból indított vizsgálatok száma 2007-ben nem követte a véleményezett, illetve a kihirdetett jogszabályok számának 2006 óta tapasztalt növekedését.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- Sajnálatos módon az előző évhez képest érzékelhetően többször fordult elő az előterjesztő által meghatározott véleményadási határidő túllépése.
- Le kellett mondani a kihirdetett jogszabályok folyamatos monitorozásáról, mert kötelező feladataink ellátása mellett erre már nem volt lehetőség. Emiatt nem állnak rendelkezésre adatok arról, hogy milyen arányban fogadták el az adatvédelmi biztos szabályozással kapcsolatos észrevételeit és javaslatait.

Tevékenységünk eredményességi indikátorainak kidolgozása tehát a jövő feladata. A törvényalkotás figyelemmel kísérését mindazonáltal továbbra is folyamatosan végezzük. 2007-ben 116 adatkezeléssel összefüggő törvényjavaslatot regisztráltunk, ebből 80 törvényjavaslat sorsát kísértük figyelemmel, de csak néhány esetben vált szükségessé, hogy az adatvédelmi biztos észrevételeivel és javaslataival az Országgyűlés illetékes szakbizottságához forduljon. E javaslatokat a beszámoló jogalkotási kezdeményezésekről szóló részében ismertetjük.

A jogszabálytervezetek véleményezése - adatvédelem

Az egészségügyi ellátási és a társadalombiztosítási reform

Az egészségügyi ellátórendszer és általában az egészségbiztosítási rendszer reformja erőltetett ütemű jogszabály-kibocsátást igényelt – ez utóbbiról már volt szó az ügyeink szektorális statisztikai elemzéséről szóló részben. A reformok tartalmáról csak annyiban tisztünk állást foglalni, amennyiben azok a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggnek. Ilyen összefüggések márpedig bőven akadnak. Tapasztalataink szerint az intézményrendszer reformja olyan kedvezőtlen hatásokkal járhat a személyes adatok védelmére, amelyeket a jogalkotó nem látott előre, vagy nem ismert fel teljesen.

Az egyes, az egészségügyet érintő kormányrendeleteknek a vizitdíj és a kórházi napidíj bevezetésével kapcsolatos módosításáról szóló kormány-előterjesztés véleményezése során azt kifogásolta az adatvédelmi biztos, hogy a vizitdíj visszatérítési kérelmet a jegyzőnél kell előterjeszteni, a kérelemhez csatolva az igénybevett szolgáltatásokról kiállított nyugtát, illetve számlát. Így fennáll a veszélye annak, hogy az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érintett egészségi állapotával kapcsolatos bizalmas információk illetéktelen kezekbe jutnak. *(20/J/2007)*

A megszűnő és átalakuló kórházak egészségügyi dokumentációjának sorsára vonatkozó adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményét összefoglaló ajánlás *(903/H/2007)* egyebek mellett felhívta az egészségügyi minisztert arra, hogy az adatvédelmi törvényben előírtaknak megfelelően hozzon létre, vagy jelöljön ki a dokumentáció kezelésére országos hatáskörű intézményt és készítse elő az átadandó dokumentáció kezelésére való törvényi felhatalmazásra vonatkozó szabályozás tervezetét. A szakminisztérium az ajánlásban foglaltakra válaszul példás gyorsasággal megküldte az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény módosításáról szóló tervezetet, amely rendelkezik az egészségügyi dokumentációk sorsáról, bár a tervezett szabályozás decentralizált archiválási modellt vázolt fel. Az egészségügyi dokumentációval kapcsolatos szabályozási igény tényének elfogadása mindenképp értékelendő, azonban kifogásolni kellett, hogy a tervezett normaszöveg sem a dokumentációt átvevő szerv lehetséges szervezeti formáját nem határozta meg, ahogy azt sem hogy az adatot átvevő szerv milyen egyéb feladatokat láthat még el az iratok tárolásán és kezelésén kívül. Így az intézményfenntartók egyedi döntésükkel tulajdonképpen bármilyen jogi személyt bevonhatnak az egészségügyi ellátóhálózatba és egészségügyi adatkezelővé tehetik azt. Az állásfoglalás szerint fennáll a lehetősége, hogy költségtakarékossági okból arra alkalmatlan adatkezelőkhöz kerülnek a különleges adatokat tartalmazó egészségügyi dokumentációk. *(2185/J/2007)*

Az előbbi eset kapcsán közbevetve megjegyezzük, hogy nem az egészségügy az egyetlen olyan terület, amelynél az átszervezések kapcsán fontos adatok „rossz kézbe" kerülésétől kell tartani. A *1859/J/2007* számú ügyben azt kifogásoltuk, hogy a Rendőrségről szóló törvény módosítása meg kívánja nyitni az utat a rendőrségi adatállományok feldolgozásának nem állami szervhez történő kiszervezése előtt.

A száz százalékban állami, illetve helyi önkormányzati tulajdonú közhasznú vagy gazdasági társasági formában működő aktív fekvőbeteg szakellátást biztosító egészségügyi szolgáltatók 2007. évi létszámcsökkentésének költségvetési támogatásáról szóló kormányrendelet tervezete szerint a Magyar Államkincstár a támogatásokról szóló értesítést név szerint részletezett adatszolgáltatással kiegészítve továbbítja az egészségügyi miniszter és a pénzügyminiszter számára, noha nekik

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nincs teendőjük a személyes adatokat tartalmazó listákkal. A kormányrendeleti szinten előírni kívánt, készletező adatgyűjtésre vonatkozó észrevételünk nyomán az előterjesztő ígéretet tett a kifogásolt adattovábbítás elhagyására. *(527/J/2007)*

A reform előtörténetéhez tartozik, hogy az adatvédelmi biztos 2004-ben beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, az Irányított Betegellátási Modell adatkezelési rendelkezéseivel szemben. Az Alkotmánybíróság 36/2007. (VI. 6.) AB határozata nem fogadta el a beadvány érveit, azonban azt megállapította, hogy jogbiztonságot, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot sértő – mulasztásban megnyilvánuló – alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, az ellátásszervezők által történő adatkezelésre vonatkozó tájékoztatással összefüggésben nem alkotta meg mindazokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az érintett adatai kezelésének megtiltásáról az adattovábbítást megelőzően nyilatkozhasson. Az Alkotmánybíróság 2007. december 31-ig adott időt a mulasztás pótlására.

A egészségbiztosítási reformintézkedések adatvédelmi értékelésének még nem jött el az ideje, mert a közigazgatási egyeztetés során megismert normatervezet az Országgyűléshez való beterjesztést megelőzően és azt követően is megváltozott, és még a beszámoló készítésekor sem tekinthető véglegesnek, továbbá a törvényhez tartozó nagyszámú végrehajtási rendelet tartalma sem ismert. A tervezett szabályozásnak jelenleg több homályos pontja van, olyannyira, hogy az egészségügyi pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeli ellátásai igénybevételének rendjéről szóló T/4221. számú törvényjavaslat alapján nem lehetett pontosan meghatározni, hogy a törvény értelmében mely szervek tekintendők társadalombiztosítási szervnek és melyek nem. *(2082/J/2007)*

A szakazonosítók kezelése

Az eddig ismertetett jogeseteink nem érintik az állami feladatellátás szervezeti reformjának alkotmányosságát és a reformok irányát, hanem csak bizonyos kapcsolódó adatvédelmi elvárásokra – például a normavilágosság követelményeinek megfelelő adatkezelési szabályozás, vagy a személyes

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatok biztonságos tárolásának előírása – mutatnak rá. Van azonban olyan, a személyes adatok védelméhez tartozó követelmény, amelynek érvényesítése az állami szervezetalakítást is befolyásolhatja.

Az Alkotmánybíróság 46/1995. (VI. 30) AB határozatának indoklása mutatott rá, hogy az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően – az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhozkötöttség elve, és az osztott információs rendszerek alkotmányos követelménye határozható meg. A nevezett AB határozat nyomán született meg a személyi azonosító jel helyébe ágazatspecifikus szakazonosítókat léptető 1996. évi XX. törvény, amely pontosan meghatározza, hogy milyen állami feladatok ellátásához melyik szakazonosító használható. A törvény elhatárolja egymástól a három szakazonosító – a TAJ szám, az adóazonosító jel és a személyi azonosító – alkalmazási területét, kizárva a szakazonosítók összekapcsolásának lehetőségét. Éppen ezért lehetséges adatvédelmi veszélyforrásnak tekintünk minden olyan szabályozási elképzelést, amely a szakazonosítók használatának kiterjesztésére irányul, vagy gyengítené a szakazonosítók elkülönítésére vonatkozó előírások érvényesülését.

2006-ban az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXXI. törvény előkészítése során az adatvédelmi biztos súlyos aggodalmát fejezte ki az adóhatóság TAJ szám kezelésére való felhatalmazása miatt. Végül a törvénymódosítást nem lehetett megakadályozni, mert az előterjesztő Pénzügyminisztérium informatikai szükséghelyzetre hivatkozott *(1726/J/2006)*. Idén a Szociális és Munkaügyi Minisztérium kért állásfoglalást az adatvédelmi biztostól a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról szóló törvénytervezetről. A véleményezendő tervezet szerint a munkáltató részéről történő éves konszolidált adatszolgáltatás az állami adóhatósághoz kerül. A biztos válaszában emlékeztetett arra, hogy az adóhatóság „szerepidegen” feladata ellentétbe kerülhet az osztott információs rendszerek alkotmányos elvével. *(1593/J/2007)*

Az egészségügyi pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeli ellátásai igénybevételének rendjéről szóló törvény tervezetét egyebek mellett azért kellett kifogásolni, mert a tagszervezőt is felhatalmazza a TAJ szám kezelésére. *(2082/J/2007)*

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvénnyel, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosításáról szóló kormányrendelet tervezete több idegenrendészeti eljárásban is elő kívánta írni, hogy a kérelmező bocsássa az eljáró hatóság rendelkezésére a személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolványának másolatát. Ezt azért kellett kifogásolni, mert a másolaton szereplő személyi azonosító olyan szervhez kerülhetne, amely az 1996. évi XX. törvény alapján nem jogosult annak kezelésére. *(847/J/2007)*

A szabálysértési jogsegélyről szóló törvény közigazgatási egyeztetésre bocsátott tervezete szerint szabálysértési jogsegély ügyben mind a személyi azonosító, mind a társadalombiztosítási azonosító jel továbbítható külföldre. Ez az előírás elsősorban nem is az osztott információs rendszerek követelménye miatt volt kifogásolandó, hanem a célhozkötött személyes adatkezelés követelménye miatt, hiszen a nevezett szakazonosítók külföldön, más államok hatóságai által nem használatosak. *(312/J/2007)*

Az elmúlt évi beszámoló is felhívta a figyelmet arra, hogy egyre több adat és adatkezeléssel kapcsolatos jogkör koncentrálódik az állami adóhatóságnál. A fenti ügyeink között is van olyan, amely ezt a megállapítást támasztja alá. Ismeretes, hogy az adóhatóság szerepet kap a társadalombiztosítási jogviszony-ellenőrzések lefolytatásában is. Érthető, ha a kormányzat egységes, hatékony pénzügyi ellenőrző szervezetet kíván kiépíteni, azonban azt is szem előtt kell tartani, hogy az 1996. évi XX. törvény nem teszi lehetővé a szakazonosítót használó adózási, illetve társadalombiztosítási adatkezelések összekapcsolását. Nem tudható, hogy hosszabb távú koncepcióba illeszkedik-e az adóhatóság újabb és újabb hatáskörökkel való felruházása, azonban bármilyen további hatáskör-bővítés előtt elvi síkon tisztázni kellene, hogy hogyan és mennyiben egyeztethető össze az állami adóhatóság adatkezelési felhatalmazásainak bővítése az osztott információs rendszerek követelményével.

Elektronikus kormányzat

A közigazgatás korszerű informatikai hátterének kiépítése hosszú távú, bonyolult és költséges folyamat, amelynek csak egyik lényeges eleme a technikai, pénzügyi és szervezési feltételek biztosítása mellett a jogi szabályozás. A célkitűzések és a mindenkori feladatok nem törvényben öltenek testet, hanem elsősorban kormányhatározatokban. E határozatok az állami

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak, melyek véleményezése nem az adatvédelmi biztos törvényben nevesített feladata. Ennek ellenére helyeselhető, hogy az előkészítők rendszeresen kikérik az adatvédelmi biztos véleményét a különféle fejlesztési koncepciókról és a hasonló, a Kormány döntését igénylő tervezetekről, mert így idejekorán rá lehet mutatni a személyes adatok védelme szempontjából kifogásolható elképzelésekre.

Az E-közigazgatás 2007-2010 stratégiáról szóló előterjesztésről adott adatvédelmi biztosi állásfoglalás üdvözölte, hogy a dokumentum elegendő figyelmet szentel a személyes adatok védelmének, de utalt arra, hogy a központi elektronikus Ügyfélkapu bizonyos interakciók megvalósítására jelenleg nem megfelelő és további fejlesztések szükségesek a biztonságos személyazonosítás megvalósítása érdekében *(2270/J/2007)*. A problémákat a Központi Elektronikus Szolgáltató rendszerről szóló előterjesztésről adott vélemény *(892/J/2007)* és az egészségügyi miniszternek szóló levél *(511/K/2007)* részletezi.

Az E-közigazgatás 2010 Programtervben említett állampolgári közműrendszer kapcsán a rendszert felhasználók szerepköreinek konzisztens azonosításáról esik szó. Bár ennek mibenléte a tervezetben nincs kifejtve, emlékeztetünk arra, hogy az adatvédelmi biztos korábban egy hasonló elképzelés kapcsán leszögezte: nem lehet cél az állampolgárok különféle jogosultságainak központi nyilvántartását és elektronikus ellenőrzését végző rendszer létrehozatala. *(2270/J/2007)*

A Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek működésének, biztonsági előírásainak, informatikai katasztrófatervének, eszköz- és vagyonmentésének szabályozásáról szóló előterjesztés kapcsán több fordulós egyeztetést folytattunk az Elektronikus Kormányzat Központ (EKK) munkatársaival a Központi Rendszerben kialakított elektronikus állampolgári fórum működéséről. E fórumban bárki kifejtheti a véleményét közéleti kérdésekről, például a kormányzat és a közigazgatás működésével kapcsolatban. A fórum használatát a Központi Rendszerben regisztrált felhasználók számára biztosítják, tehát a hozzászólók személyazonosítása lehetséges. A fórumot fenntartóktól kapott tájékoztatás szerint azért nem akarták lehetővé tenni a névtelen hozzászólásokat, mert biztosítani kívánták a Központi rendszer, mint kritikus infrastruktúra védelmét, továbbá nem tartják kívánatosnak az anonim fórumokon esetleg kialakuló durva hangnemet, végül biztosítani akarták a jogi fellépés lehetőségét a törvény által büntetendő tartalmú hozzászólásokkal szemben. A fórumon való hozzászólás nem kötelező

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

és minden felhasználó megfelelő tájékoztatást kap a fórum igénybevételének feltételeiről.

Az EKK álláspontját tiszteletben tartva rámutatunk arra, hogy az EKK – mint kormányzati szerv – olyan, önként megadott adatok birtokába jut, amelyekből következtetni lehet a felhasználók egyik legérzékenyebb különleges adatára, a politikai véleményére. Nincs tudomásunk arról, hogy bárki is ezen adatok eredetitől eltérő célú felhasználását tervezné, mégis fel kell hívni a figyelmet arra, hogy egyre több, állami, önkormányzati szerv hoz létre politikai vélemények befogadására alkalmas elektronikus fórumot. *(418/J/2007)*

A közigazgatásban használt elektronikus személyazonosítási rendszerről adott állásfoglalás nem értett egyet azzal, hogy a központi ügyfél-azonosítási rendszer használatát az állami informatikai rendszereken kívül az egyéb nagy szolgáltató rendszerek, például a tömegközlekedés számára is megnyissák. Az a gondolat azonban üdvözlendő, hogy ki-ki maga dönthessen arról, kívánja-e az általa igényelt azonosító eszköz kontaktus nélküli leolvashatóságát. A tervezett eszközök és azonosítási módok bevezetése lehetőleg ne kötelezően, hanem egyéni kérésre, az érintett számára maximális rendelkezési lehetőséget és alternatívát biztosítva történjen. *(2419/J/2007)*

Nem az elektronikus közigazgatás témaköréhez tartozik, mégis itt érdemes megemlíteni, hogy az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról, illetve a magánnyugdíjpénztárakról szóló egyes kormányrendeletek módosításáról szóló tervezet egyeztetése során is azt javasoltuk, hogy a személyes adatokat tartalmazó elektronikus pénztári kártya igénybevétele opcionális legyen, továbbá biztosítani kell az érintettek jogát ahhoz, hogy a kártyán tárolt adataikhoz közvetlenül hozzáférjenek.

Az elektronikus azonosítás problémájának aktualitását érzékelve 2007 decemberében ajánlás született az elektronikus ügyintézés során történő azonosítás adatvédelmi követelményeiről. Az ajánlás egy lehetséges modellt kínál az elektronikus azonosítás magánélet-barát megvalósítására, elfogadva, hogy létezhet más jó megoldás is. *(2581/H/2007)*

A rendvédelmi szervezetek adatkezelése

2007-ben a rendvédelmi tárgyú jogszabálytervezetek többsége a schengeni csatlakozással és a rendőrség-határőrség integrációjával kapcso-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

latban készült. A schengeni csatlakozás története a beszámoló nemzetközi ügyekről szóló fejezetében szerepel. Itt a következőket emeljük ki:

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosítására irányuló tervezetben üdvözlendő az igazoltatás szabályainak módosítása, az igazoltatás során felvett adatok túl hosszú tárolási idejének csökkentése. Az Avtv. szerint az érintettet megillető tájékoztatási jogra, illetve a közérdekű adatok igénylésére vonatkozó szabályok szerint bárki tájékoztatást kérhet az igazoltatásának okáról, a felvett adatokról és azok továbbításáról. Az állásfoglalás javasolja a rendőrségi térfigyelő kamerák elhelyezésének korlátozását, mert túl általános az a felhatalmazás, amely értelmében a rendőrség közterületen bárhol, bármikor, bárkit megfigyelhet. A magánszféra nem szűkíthető le a magánlakásra, és az egyénnek közterületen is joga van arra, hogy bizonyos térben megfigyelés nélkül tartózkodhasson és mozoghasson. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint csak azok a közterületek vonhatók folyamatos képrögzítéssel megfigyelés alá, ahol ez a közbiztonság érdekében igazolhatóan szükséges. Fontos még, hogy bárki egyszerűen tájékozódhasson arról, hogy hol vannak közterületi megfigyelő eszközök elhelyezve. A szabályozás módosításának előkészítése során indokolt a civil szervezetekkel való konzultáció. *(1859/J/2007)*

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény tervezetének egyik érzékeny pontja szintén a büntetés-végrehajtás rendészeti célú elektronikus megfigyelő eszközeinek használata volt, mivel a tervezett módosítás felhatalmazást kíván adni az ilyen eszközök büntetés-végrehajtási intézeten kívüli telepítésére is. Az adatvédelmi biztos a készülő törvénymódosítás kapcsán tájékoztatta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakállamtitkárát azokról az ABI-nál folyó vizsgálatokról is, amelyek olyan adatvédelmi problémákat tártak fel, amelyek büntetőjogi tárgyú jogszabály módosításával orvosolhatók. Ezekről a jogalkotási kezdeményezéseinkről szóló részben még lesz szó. *(1855/J/2007)*

A hatályos jogban a rendvédelmi szervek titkos információgyűjtő tevékenységét az adott szervezetekre vonatkozó törvények párhuzamosan szabályozzák. A titkosszolgálati eszközök és módszerek bűnüldözési célú alkalmazásáról szóló törvénytervezet a szabályozási párhuzamosságok felszámolását és a joganyag egységesítését kívánta elérni. Ez alkalmat adott a titkos információgyűjtéshez kapcsolódó adatvédelmi garanciák újragondolására. Az adatvédelmi biztos az állásfoglalásában többek között javasolta a titkos információgyűjtés alá

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vonható személyek körének pontosabb meghatározását és a titkos információgyűjtés céljának megvalósulásához nem szükséges adatok törlésére vonatkozó szabályok szigorítását. Tiszteletben tartjuk a jogalkotónak azt a döntését, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenységének szabályozását ezúttal nem vonja a felülvizsgálat körébe. *(1941/J/2007)*

Nemzetközi elvárás alapján bevezetendő jogkorlátozó szabályok

2007-ből több olyan jogkorlátozásra irányuló szabályozási tervezet is említést érdemel, amelyek megalkotását nem annyira hazai társadalmi viszonyok rendezésére irányuló szabályozási igény tette szükségessé, mint inkább nemzetközi kötelezettség, megállapodás, vagy legalábbis elvárás.

Az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvénytervezet a személyes adatok védelme szempontjából annyiban előrelépés, hogy a korlátozó intézkedésekhez kapcsolódó adatkezelés szabályozását törvényi szintre emeli. Az előterjesztés első változata a vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtását bűnmegelőzési intézkedésnek tekintve a rendőrségi törvény bűnmegelőzési adatkezelési szabályainak alkalmazását kívánta előírni. Az adatvédelmi biztos rámutatott, hogy a törvény alkalmazása során a rendőri tevékenység nem azonosítható a bűnmegelőzéssel és nem is illenek rá a bűnmegelőzési adatkezelési szabályok, ezért az utalásos szabályozási technika nem megfelelő. Ezután az előterjesztő az adatvédelmi biztos javaslatának megfelelően koncepcionálisan átdolgozta az adatkezelésről szóló részt. *(891/J/2007)*

Ugyancsak nemzetközi elvárásnak megfelelően kellett szigorítani a pénzmosás és a terrorizmus megelőzésére és megakadályozására szolgáló pénzügyi ellenőrzési szabályokat. Az adatvédelmi biztos állásfoglalása 14 észrevételt és javaslatot fogalmazott meg a törvénytervezettel kapcsolatban. Egyebek mellett rámutatott arra, hogy az „összefüggő ügyletek” pontatlan törvényi meghatározása és a szabályok helytelen alkalmazása miatt a pénzintézetek egy része feleslegesen követeli meg az ügyfélazonosítást olyan esetekben, amikor a néhány ezer forintos átutalások címzettjei például a közüzemi szolgáltatók. A tervezet nem körvonalazta megfelelően, hogy a pénzügyi szolgáltatók milyen körben kötelesek az adatok és az ügyfél által tett nyilatkozatok ellenőrzésére. A biztos álláspontja szerint sérti a személyes adatok védelmét, hogy az érintettek olyankor sem kaphatnak tájékoztatást a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pénzmosás gyanújáról tett bejelentésről, ha az utóbb alaptalannak bizonyul. *(764/J/2007)*

A CXXXVI. számon kihirdetett törvényben változatlanul maradt az érintett tájékoztatási jogát sértő szabály, ezért az adatvédelmi biztos a törvény végrehajtási rendeletében, a pénzügyi szolgáltatók által elkészítendő belső szabályzat kötelező tartalmi elemévé javasolta tenni azt, hogy az érintett ügyfél adattörlésre és helyesbítésre irányuló kérelmét olyankor is érdemben meg kell vizsgálni, és a törvényes feltételek fennállása esetén teljesíteni kell, ha a kérelem eredményéről az érintett nem tájékoztatható. *(2552/J/2007)*

Európa szerte heves társadalmi vitákat váltanak ki az elektronikus hírközlési adatok megőrzésére kötelező szabályok. Hazánknak is jogharmonizációs kötelessége volt az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által elfogadott, a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló 2006/24/EK irányelv nemzeti jogba történő átültetése. A jogharmonizációs célú törvény előkészítésének 2007-ben többször is nekifutott a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium.

Az adatvédelmi biztos a törvénytervezet véleményezése során felhívta a figyelmet a 95/46/EK Irányelv 29. cikke alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport véleményére. A munkacsoport szerint a forgalmi adatok megőrzése sérti az egyént megillető magánélet tiszteletben tartásához, valamint a közlés bizalmasságához és a személyes adatok védelméhez való jogot, melyet az emberi jogokról szóló európai egyezmény biztosít. A tagállamok a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem jegyében nem fogadhatnak el bármilyen, általuk szükségesnek vélt intézkedést. Az adatok megőrzésére ezért csak az irányelvben meghatározott célból kerülhet sor, de csak az e célra minimálisan szükséges adatkörben, az egyéb célra megőrzött adatoktól elkülönítve és csak meghatározott bűnüldöző szervek számára hozzáférhetővé téve.

A törvénytervezet egyeztetése során a fenti szempontok érvényesítésére törekedtünk, mert meggyőződésünk, hogy hazánkban az állampolgárok biztonságának megőrzéséhez nem szükséges az irányelvben foglaltak valamiféle túlteljesítése. A törvénytervezet véleményezése több fordulóban, írásban és szakértői megbeszéléseken történt. Az egyeztetés során problémaként jelentkezett, hogy a terve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zet sem az egyes adatkezelési célokat, sem az azokhoz rendelt adatköröket nem határozta meg, és határolta el megfelelően. Az adatok megőrzési határideje is ellentmondásos volt. Például kérdéses, hogy miért kellene megőrizni a sikertelen hívások adatait is, noha az irányelvből ilyen tartalmú szabályozási kötelezettség nem következik. Az azonban előrelépésként értékelhető, hogy az átdolgozott tervezet nem a lehetséges maximális adatmegőrzési időt kívánja előírni, hanem csak egy évet. *(17/J/2007, 1926/J/2007)*

A fenti felsorolás nem teljes. A 2007-es nemzetközi indíttatású, korlátozó jellegű tervezetek közé tartozik még például a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló törvény tervezete *(142/J/2007)*, vagy a tagállamok és harmadik országok közötti légiközlekedési szolgáltatásokra vonatkozó megállapodások tárgyalásáról és végrehajtásáról szóló 2004. április 29-i 847/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikkében foglalt eljárási szabályok megállapításáról szóló Korm. rendelet tervezete. *(979/J/2007)*

Az Adatvédelmi Biztos Irodája 2007-es, nemzetközi vonatkozású jogalkotással kapcsolatos tevékenysége kapcsán meg kell említeni a kétoldalú szociális egyezmények előkészítésében való részvételünket – ezek az egyezmények a fenti példáktól eltérően természetesen nem korlátozó jellegűek. Észrevételekkel és javaslatokkal segítettük a koreai, a boszniai és hercegovinai, a montenegrói, az ukrán és a macedón partnerekkel kötendő szociális biztonsági egyezmények előkészítését, továbbá részt vettünk a szociális biztonsági egyezmények végrehajtására szolgáló igazgatási megállapodás modelljének kidolgozásában. *(5/J/2007, 161/J/2007, 1937/J/2007, 2034/J/2007, 2218/J/2007, 2692/J/2007)*

Az állami támogatások

Az állam által nyújtott különféle támogatásokhoz kapcsolódó adatkezelésről készülő szabályozási tervezetek vizsgálata mind a személyes adatok védelme, mind a közérdekű adatok nyilvánossága – a közpénzek felhasználása – szempontjából szükséges. A beszámolónak ebben a részében a támogatások adatvédelmi szempontú megítéléséről lesz szó.

A 2006-os beszámoló szólt a lakosság energiafelhasználásának szociális támogatásáról szóló 231/2006. (XI. 22.) Korm. rendeletre vonatkozó

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatvédelmi biztosi kifogásokról. Az észrevételek nyomán a szociális és munkaügyi tárca előkészítette az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló törvény tervezetét (2007. évi CXXV. törvény), amely a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54/D. §-ába iktatta az energiafelhasználási támogatás adatvédelmi biztos által hiányolt szabályait *(870/J/2007)*. A törvényi szabályozást követően új kormányrendelet készült a törvényben foglaltak végrehajtására. Ez a 2007. november 1-jén hatályba lépett 289/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a lakossági vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásáról *(1965/J/2007)*. Az új szabályok alkalmazását is figyelemmel kísérjük. Az első tapasztalatok szerint az új szabályozás általában megfelelő, azonban előre nem látható problémaként jelentkezett, hogy a hőelosztásos mérést használó társasházakban a támogatás jogszerű igénybevételének ellenőrzéséhez olyan lakások hőfelhasználásáról is adatokat kell gyűjteni, amelyekben élők nem részesülnek energiaár támogatásban.

Az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló Korm. rendelet tervezetének véleményezése során a biztos azt állapította meg, hogy a törvényi felhatalmazást nélkülöző, elsődleges jogalkotói jogkörben megalkotott kormányrendelet lesz, amely különleges adatok kezelését is elő kívánja írni. Bár a tervezett normaszöveg több helyen utalt a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényre, egyértelmű, hogy nem annak végrehajtási rendeletéről van szó, így a törvény adatkezelési szabályai sem vonatkoztathatók a vizsgált kormányrendelet tervezetre. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában jelezte: nem vállalhatja annak ódiumát, hogy hátrányos helyzetben élő emberek azért ne juthassanak a nekik járó járadékhoz, mert ez erről szóló jogszabály adatvédelmi kifogás miatt nem hirdethető ki, azonban rendkívül fontosnak tartja az adatkezelés törvényi hátterének mielőbbi rendezését. A szakminisztérium államtitkára válaszlevelében ígéretet tett erre. *(2322/J/2007)*

A felsőoktatásban résztvevő hallgatók juttatásairól és egyes térítésekről szóló kormányrendelet tervezete szerint a hallgató szociális helyzetének megítéléséhez „figyelembe lehet venni különösen" a hallgató által is lakott közös háztartásban élők számát, jövedelmi és vagyoni helyzetét. Az adatvédelmi biztos emlékeztetett arra, hogy ő és hivatali elődje a hasonló – nemcsak az oktatásban előforduló, szociális alapú – támogatások elbírálásával kapcsolatban kezdettől azon az álláspontón volt, hogy a rászorultság elbírálásához nem elengedhe-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tetlenül szükséges a vagyoni helyzetre vonatkozó adatok kezelése. *(38/J/2007)*

Oktatási és kulturális célú adatkezelés

Az Oktatási és Kulturális Minisztérium jogszabály-előkészítő tevékenysége mindenképp említést érdemel, hiszen 2007-ben a minisztériumok között a harmadik legtöbb, összesen 83 adatkezeléssel kapcsolatos tervezetet bocsátottak egyeztetésre.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló előterjesztésről adott biztosi állásfoglalásunk összefoglalóan megállapítja, hogy a közoktatásban egyre nagyobb mennyiségű adatot gyűjtenek össze, amely nem felel meg az adatminimalizálás követelményének. Az adatvédelmi biztos kifogásolta a pályakövetési rendszer egyes adatkezelési szabályainak félreérthető megfogalmazását, így az anonim adatszolgáltatás és a személyes adatok továbbításának összemosását is. *(577/J/2007)*

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény tervezetét szinte pontosan ugyanazokkal a kritikai észrevételekkel kellett illetni, mint az előbb vázolt közoktatási törvénymódosítást. A felsőoktatási törvény módosításánál még szembeötlőbb volt az adatgyűjtés kiterjesztése és az adatbázisok számának növekedése, amely készletező, szükségtelenül párhuzamos adatgyűjtéseket elrendelő rendszer kiépülésének lehetőségét vetíti előre. *(628/J/2007)*

A Deák Ferenc ösztöndíjról és a Klebersberg Kúnó ösztöndíjról szóló kormányrendelet-tervezetek egyeztetése során az ösztöndíjban részesülők névsorának közzétételét kifogásolta az adatvédelmi biztos. *(580/J/2007, 732/J/2007)*

A munka világa

Ügyeink következő csoportjában az a közös, hogy olyanok – köztisztviselők, hivatásos állományú katonák, rendvédelmi dolgozók, közalkalmazottak vagy a Munka Törvénykönyve szerint munkát vállalók, esetleg kamarai tagsághoz kötött hivatást gyakorlók – adatainak védelmében léptünk fel, akik gyenge érdek- és jogérvényesítő pozícióban vannak a jogviszony másik pólusán lévő szervvel szemben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A köztisztviselők jogállásáról, a közalkalmazottak jogállásáról és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról, valamint a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló törvények módosításáról szóló előterjesztés köztisztviselőkre vonatkozó fejezetével kapcsolatban, a biztoshoz korábban érkezett panaszok tömege alapján arra kellett felhívni a figyelmet, hogy nem elégséges, ha a törvény általában lehetőséget ad a pályáztatás során a közelebbről meg nem határozott kompetencia vizsgálatokra és „egyéb kiválasztási módszerek, eljárások" alkalmazására. Fontos, hogy a felvételi vizsgálatok lefolytatása megfelelő, részletes szabályozás alapján történjék. *(205/J/2007)*

Az előbbi törvénytervezetben ellentmondásosak voltak a pályázatok adatainak megőrzésére vonatkozó szabályok. A pályázati iratok kezelése nem csak a köztisztviselők esetében problematikus, hanem a közalkalmazottaknál is. A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény nem tartalmaz részletes pályáztatási adatkezelési szabályokat, ezért az adatvédelmi biztos a törvény ágazati végrehajtási rendeleteibe javasolta beépíteni a pályázati dokumentációk sorsát megfelelően rendező szabályokat. Az adatvédelmi biztos 2007-ben az egészségügyi, a szociális, valamint gyermekjóléti és gyermekvédelmi, továbbá a környezetvédelmi és vízügyi ágazati végrehajtási rendeletekhez tett ilyen észrevételt. *(1508/J/2007, 1570/J/2007, 1639/J/2007, 2607/J/2007)*

A kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a toborzási adatbázisról, valamint a pályáztatási eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartásról szóló kormányrendelet tervezete szerint az irányított beszélgetés keretében felmérhető a pályázó személyisége. Az adatvédelmi biztos arra figyelmeztetett, hogy az elbeszélgetésnek lehet ugyan járulékos hozadéka a pályázó személyiségével kapcsolatos szubjektív benyomások szerzése, azonban az eljárás nem válhat valamiféle személyiségtesztté, mert így olyan eszköz kerülne a pályáztatók birtokába, amely messze túlmutatna az adatkezelés eredeti, törvényes célján. *(2531/J/2007)*

A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló törvény tervezete szerint nem vehető fel a kamara tagjai körébe, aki az életmódja vagy magatartása miatt a könyvvizsgálói hivatás gyakorlásához szükséges közbizalomra érdemtelen. Az adatvédelmi biztos szerint ez az előírás csak abban az esetben fogadható el, ha a törvény pontosan, a célhozkötött adatkezelés követelményére tekintettel meghatározza,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy mely adatkezelő, milyen forrásból származó, kire vonatkozó és milyen fajtájú személyes adatok felhasználásával vizsgálhatja a jelentkező életvitelét és magatartását. *(586/J/2007)*

A katonai szolgálati viszony méltatlanság címén történő megszüntetésének eljárási szabályairól szóló HM rendelet tervezete a fegyelmi eljárás rendjéhez sok tekintetben hasonlóan kívánta szabályozni a méltatlansági eljárás rendjét. Lényeges különbség azonban, hogy míg a fegyelmi eljárás szabályait a törvény meghatározza, addig a méltatlansági eljárásról szinte csak egy végrehajtási rendeletalkotási felhatalmazás található a törvényben. A hiányzó adatkezelési szabályok miniszteri rendeleti úton nem pótolhatók és a méltatlansági eljárásról szóló rendelet nem terjesztheti ki magára a fegyelmi eljárás törvényi szabályainak hatályát. *(1891/J/2007)*

Az új Polgári Törvénykönyv

Az új polgári jogi kódex előkészítése több éves folyamat, amely 2007-ben még nem zárult le. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium februárban, majd októberben bocsátotta közigazgatási és társadalmi egyeztetésre a normaszöveg tervezetét. A törvény előkészítői az első szövegváltozathoz tett adatvédelmi biztosi észrevételek közül többet elfogadtak, illetve időközben párhuzamosan olyan törvénymódosítások indultak el, amelyek a további javaslataink egy részét – például jogi személyekre vonatkozó nyilvántartások nyilvánosságával kapcsolatos kifogást vagy a házassági vagyonjogi nyilvántartás szabályozására vonatkozó észrevételt – okafogyottá tették.

Az új Ptk. átdolgozott tervezetében elsősorban az üzleti titok újraszabályozását kellett kifogásolni. A Polgári Törvénykönyv 2003 óta hatályos szövege megnyugtatóan rendezte az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti korábbi konfliktust. Az eltelt négy év tapasztalatai alapján nem szükséges a módosítás. A know-how védelmét a mai rendelkezések is biztosítják. A javaslat a kérdés szabályozásának mai, áttekinthető – a közérdekű adat és az üzleti titok fogalmát világosan szétválasztó – logikáját megbontja, ezáltal a javasolt szöveg megértésén fáradozó jogalkalmazót is komoly megpróbáltatásnak teszi ki. Különösen áll ez a jogi védelem alatt álló és a jogi védelem alatt nem álló üzlet titok, azaz közérdekű adat fogalmának megkonstruálására. Ez feloldhatatlan dilemma elé állítja az adatkezelőt: vagy jogosulatlanul hozzáférhetővé teszi a jogi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

védelem alatt álló üzleti titkot, kártérítési pert, netán büntetőeljárást kockáztatva, vagy törvénysértően megtagadja egy jogi védelem alatt nem álló üzleti titok kiadását, ezzel közigazgatási pert, illetőleg ugyancsak büntetőeljárást kockáztatva.

Szintén problematikusnak tekintjük a tulajdoni lap nyilvánosságával kapcsolatos szabályokat. A tervezet értelmében az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap tartalma korlátozás nélkül megismerhető; azt bárki személyazonosítás nélkül, internetes honlapon, térítésmentesen megtekintheti. Álláspontunk szerint a tulajdoni lapon feljegyzett jogosultak adataira vonatkozó adatszolgáltatás csak olyan adatigénylők számára teljesíthető, akiket megfelelően azonosítottak. Azt javasoltuk, hogy az eljáró szerv naplózza az adatigénylőket és a hozzáférhetővé tett személyes adatokat. Ez azért szükséges, mert az Avtv. szerint a természetes személynek joga van a reá vonatkozó adatszolgáltatásokról való tájékoztatásra, és ez a jog olyankor is megilleti, ha az ingatlan-nyilvántartásban tárolt személyes adatai bárki számára hozzáférhetők. Az adatszolgáltatások nyilvántartása feltehetőleg segíthet kiszűrni az úgynevezett „ingatlan-maffia" jellegű bűncselekmények elkövetői által kezdeményezett adatlekérdezéseket is.

A fenti észrevételeken kívül javasoltuk még az új Polgári Törvénykönyv fogalomhasználatának összhangba hozását az Avtv. terminológiájával. *(237/J/2007)*

Az adatvédelmi biztos jogköre

Az információs alapjogvédelem intézményi oldalához hozzátartozik, hogy az adatvédelmi biztos hatékony jogi eszközökkel rendelkezzen törvényben meghatározott feladatai ellátásához, ezért helyénvaló a beszámolóban számot adni az adatvédelmi biztos jogkörét érintő szabályozási tervezetekkel kapcsolatos álláspontunkról.

A határterületről, valamint a határátkelőhely területére határátlépés céljából történő belépésről és tartózkodás szabályairól szóló kormányrendelet közigazgatási egyeztetése során az adatvédelmi biztos nem tartotta helyes megoldásnak, hogy a nevében eljáró munkatársai vizsgálat céljából csak előzetes időpont-egyeztetést követően léphessenek be a határátkelőhelyekre. Az országgyűlési biztosok számos vizsgálatának hitelességét és az esetleges jogsértések eredményes fel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tárását éppen az ellenőrzések váratlansága biztosítja. A tervezett korlátozás nincs összhangban az Avtv.-vel. *(1970/J/2007)*

A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaiba történő belépés rendjéről szóló HM rendelet a nemzetbiztonságról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Nbtv.) szabályai alapján teszi lehetővé az adatvédelmi biztos belépési és adatmegismerési jogának gyakorlását. Az Nbtv. az adatvédelmi biztos nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő eljárására az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az 1993. évi LIX. törvényben (továbbiakban: Obtv.) meghatározott jogosítványait rendeli alkalmazni, amelyekhez képest csak korlátozott többletjogosítványokat biztosít. Így az Nbtv. összességében korlátozza az adatvédelmi biztos jogosítványait a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos eljárása során. Ez a szabályozási konstrukció lényegében változatlan az Nbtv. hatályba lépése óta, ugyanakkor az adatvédelmi biztos jogköre és eljárásának szabályai azóta többször megváltoztak. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás során a jogharmonizációs törvénymódosítás az adatvédelmi felügyelő hatóság jogköreivel ruházta fel az adatvédelmi biztost. Ez után a 2005. évi XIX. törvény az adatvédelmi biztos eljárása és intézkedései tekintetében az Obtv.-t rendelte alkalmazni az Avtv.-ben meghatározott eltéréssel. E változtatások ellentmondást idéztek elő az Nbtv. és az Avtv. között.

Koncepcionális szinten abban ragadható meg az ellentmondás, hogy az adatvédelmi biztos hatósági jogkörével ellentétesek a korlátozások. A tárgyi jog szintjén abban mutatkozik ellentmondás, hogy az Avtv. 24/A. §-a az adatvédelmi biztos eljárására és intézkedéseire kizárólag az Obtv. szabályait rendeli alkalmazni, az Avtv.-ben meghatározott eltérésekkel. Ez a norma nem teszi lehetővé, hogy más törvény – például az Nbtv. – speciális szabályokat állapítson meg az adatvédelmi biztos eljárására és intézkedéseire. A kollízió törvényhozási úton oldható fel. *(1351/J/2007)*

A titkosszolgálati eszközök és módszerek bűnüldözési célú alkalmazásáról szóló törvény előkészítése során javasoltuk egyértelművé tenni: a titkos információgyűjtés során keletkezett adatok megismerésének korlátozása nem vonatkozik a feladatkörében eljáró adatvédelmi biztosra. *(1941/J/2007)*

A Rendőrségről szóló törvény módosítása a rendőrségi adatfeldolgozás kiszervezésének jóváhagyásában szánt volna szerepet az adatvédelmi biztosnak. Ezt a biztos visszautasította, annál is inkább,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mert egyáltalán nem értett egyet azzal, hogy a rendőrségi adatok privát adatfeldolgozók birtokába kerüljenek. *(1859/J/2007)*

2007. októberében átirat érkezett a Külügyminisztériumból, amelyben felkérték a biztost a magyar - moldovai idegenrendészeti kormányközi megállapodás adatkezelési részének megszövegezésére. Válaszában elhárította a felkérést, mert annak teljesítése nehezen lenne összeegyeztethető a független adatvédelmi biztos alkotmányos szerepkörével. *(2008/J/2007)*

A jogszabálytervezetek véleményezése - a közérdekű adatok nyilvánossága

Nem lehet fontosságuk alapján pontos rangsorba állítani a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos, 2007-ben véleményezett tervezeteket. Az mindenesetre megállapítható, hogy az adatnyilvánosság iránti közérdeklődés megélénkült, mert a társadalmat irritáló korrupciós ügyek egyik lehetséges ellenszere a közpénzek felhasználásának jobb ellenőrizhetősége. Az is tapasztalható, hogy a környezet állapotáért való aggodalom fokozott elvárásokat támaszt a környezeti adatok hozzáférhetősége iránt. Indokolt ezért először ezekkel a kérdéskörökkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi állásfoglalásokról beszámolni. Ezt követi azoknak a fontos törvénytervezeteknek – például a közigazgatási hatósági eljárási kódex novellája, vagy a minősített adatok védelméről szóló törvény tervezete – az ismertetése, amelyek egy-egy szabályozási területen lényegesen befolyásolhatják az információszabadság érvényesülését. Ezek közé sorolható még az új Polgári Törvénykönyv tervezete – különösen az üzleti titok és a közérdekű adatok nyilvánosságának kapcsolata miatt. Erről már volt szó a beszámolóban *(237/J/2007)*, ezért nem szükséges ismétlésbe bocsátkozni. Végül felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jogalkotási kezdeményezésekről szóló, ezután következő alfejezet nagyobb része olyan adatvédelmi biztosi javaslatokat ismertet, amelyek a közérdekű adatok nyilvánosságának előmozdítását célozzák.

A közpénzek felhasználásának átláthatósága

Már a 2006. évi beszámolóban is kitértünk arra, hogy egyértelmű törvényi szabályokra van szükség az uniós források felhasználásának

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megismerhetővé tétele érdekében. Idén az egyes törvények fejlesztéspolitikai tárgyú módosításáról szóló törvény tervezete az uniós támogatások átláthatósága érdekében új rendelkezéssel kívánta kiegészíteni az Avtv.-t.

Egyértelmű az, hogy az uniós források felhasználásának nyilvánosságát növelni kell. A javasolt megoldás azonban több szempontból sem volt szerencsés. Az előterjesztésből nem derült ki, milyen adatok nyilvánosságát kívánja biztosítani. Nem derült ki, milyen megfontolások indokolják a még el nem bírált, illetve a vesztes kérelmek nyilvánosságát. A biztos úgy vélte, a jogalkotói cél elérésére jobb megoldás volna az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosítása, illetve kiegészítése. *(914/J/2007)*

A Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány Alapító Okiratának módosításáról szóló előterjesztés véleményezése során arra kellett emlékeztetni, hogy a Közalapítványnak, mint kiemelkedően közhasznú tevékenységet folytató, közfeladatot ellátó szervezetnek maradéktalanul meg kell felelnie az adatvédelmi törvény közérdekű adatok hozzáférhetővé tételére vonatkozó szabályainak. A Közalapítvány kezelésében lévő közérdekű adatok megismerését nem lehet előzetes időpont-egyeztetéshez kötni és a Közalapítvány székhelyén történő adatbetekintésre korlátozni. Az sem elégséges, ha közfeladatot ellátó szerv a honlapján csak a „legfontosabb" közérdekű adatait teszi közzé. Fontos, hogy a közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, működésére vonatkozó összes közérdekű adat könnyen és a lehető legteljesebb formában elérhető legyen az érdeklődők számára. *(1405/J/2007)*

A környezeti adatok nyilvánossága

A környezeti adatokhoz való jog megkerülhetetlen alapdokumentuma a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény, melyet a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetett ki. Erre, valamint az Aarhusi Egyezménnyel összhangban megalkotott környezetvédelmi törvényre hivatkozva utasítottuk el, hogy az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény tervezete szerint a törvény szabályozási körébe tartozó adatok közül csak az összesített adatok legyenek bárki számára hozzáférhetők.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Álláspontunk szerint a törvény szabályozási körébe tartozó minden adat közérdekű adat. Ezt az előterjesztő elfogadta. *(395/J/2207)*

A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem szabályairól szóló kormányrendelet tervezete az érintett ingatlantulajdonosokra korlátozta volna a zaj- és rezgésvédelmi intézkedési terv tervezetébe történő betekintés jogát. A biztos, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény környezeti adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályai alapján, nem látta indokoltnak ezt. A környezethasználó közüzemnek biztosítania kell, hogy az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetszennyezéssel összefüggő adatokról kérelemre bárki tájékoztatást kaphasson. *(1112/J/2007)*

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet véleményezése során szintén azt kellett kifogásolni, hogy a tervezet az adatokhoz való hozzáférést az „érintett nyilvánosság" számára kívánta biztosítani. Az „érintett nyilvánosság" angol jogi szaknyelvből átemelt fogalma idegen az Avtv. fogalmi rendszerétől és a kormányrendeletben való használata nem segítené elő a jogbiztonság érvényesülését. Ennél is súlyosabb kifogás, hogy sem az Avtv., sem az Aarhusi Egyezmény, sem a környezetvédelmi törvény nem engedi meg a környezeti információkhoz való hozzáférés érdekeltséghez kötését. *(2665/J/2007)*

A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete nem volt teljesen összhangban az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel, mert a közérdekű adatok szolgáltatását a „közléssel kapcsolatban felmerült költségek" megtérítéséhez kötötte. Az Avtv. a közérdekű adatról készített „másolat készítésével kapcsolatban felmerült költségek megtérítéséről" rendelkezik. A KvVM szakállamtitkára elfogadta az adatvédelmi biztos észrevételét és módosították a tervezet kifogásolt részét. *(1203/J/2007)*

Hozzáférés a közigazgatási hatósági eljárásban kezelt közérdekű adatokhoz

A környezeti adatok nyilvánosságával kapcsolatban eddig ismertetett ügyeink mindegyike egyszersmind azt is példázza, hogy mennyi problémával jár a közigazgatási hatósági eljárásban, illetve a közigazgatási hatósági

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyilvántartásokban kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályozása, illetve a jogalkalmazás.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 69. §-ának (6) bekezdése – a korábbi eljárási törvény szigorú iratbetekintési szabályait némiképp finomítva – meghatározott ügycsoportokban a hatóság által meghozott döntések nyilvánosságát írta elő. Ez a megoldás az információszabadság szempontjából bizonyos előrelépést jelentett, mert enyhítette a korábbi szigort, mely kizárólag az ügyfélnek biztosított jogot a hatósági ügyek iratainak megismeréséhez. A megoldás azonban nem oldotta fel az Avtv. és a Ket. közötti ellentmondást, csupán az első lépést tette meg annak érdekében, hogy az államigazgatási ügyekben általában is érvényesülhessen a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban kifejtett elv: „a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.

A Ket. hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatai a szabályozás korrekciójának szükségességét vetették fel. Világossá vált, hogy a nevezett rendelkezésben több helyen is szereplő bizonytalan jogfogalmak („a lakosság jelentős részét érintő”, „a jogokat közvetlenül érintő”, „a környezet állapotát jelentősen befolyásoló”) nem elégségesek a jogalkalmazó orientálására és az évtizedek óta alkalmazott hatósági gyakorlat megváltoztatására. A bárki számára hozzáférhetővé teendő döntések felsorolása sem teljes. Hiányzik a listáról a pénzügyi döntések nyilvánossága, noha ez a terület fokozottan ki van téve a korrupciós veszélynek. Indokolt lenne kiegészíteni a felsorolást a jogi személyekkel, jogi személyiség nélküli szervezetekkel és az egyéni vállalkozóknak a vállalkozásával kapcsolatban lefolytatott hatósági ellenőrzés keretében hozott, jogsértést és szankciót megállapító határozatokkal. A nyilvánosságra hozatal ugyanis a jogsértéstől visszatartó erővel bírhat és jogkövető magatartásra ösztönözhet. Hasonló előírások több közigazgatási jogszabályban (például fogyasztóvédelmi, adózási) találhatók, azonban garanciális jelentősége volna, ha a Ket. általánosságban is kimondaná. Ugyancsak fontos, hogy a törvény egyértelművé tegye: a környezeti információk nyilvánossága nem csorbítható a Ket.-re hivatkozva.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Amellett, hogy javaslatot tettünk a Ket. 69. § (6) bekezdésében foglaltak korrekciójára, felvetettük a Ket. nyilvánosságra vonatkozó szabályai átfogó felülvizsgálatának szükségességét. A Ket. szóban forgó rendelkezése nincs összhangban az Avtv.-vel, pontosabban a Ket. a közfeladatot ellátó szervek igen széles körének közérdekű adatkezelését illetően „felülírja" a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jogot szabályozó Avtv.-t. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog szabályozása körében nem az Avtv.-t kell egy eljárási törvényhez igazítani, hanem fordítva. Javasoltuk a szakértői egyeztetés megkezdését a minden bizonnyal alaposabb előkészítést igénylő módosítás megalapozásához. *(1169/J/2007)*

A minősített adatok védelméről szóló törvény

Hosszú évek óta vajúdik a minősített adatok védelméről szóló törvény előkészítése. Lassan összeszámolni is nehéz lesz, hány különböző koncepciót és szabályozási tervezetet készítettek a Belügyminisztériumban, majd a feladatot átvevő Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Irodájánál. A 2005-ben az Országgyűlés elé terjesztett, majd később visszavont törvényjavaslat helyett új törvénytervezet készült, amelyet az előterjesztő 2007-ben több fordulóban, írásban, illetve népes értekezleteken egyeztetett *(1607/J/2007)*. Közben a törvénytervezet jelentősen átformálódott. A változások dokumentálása vagy akár csak a viták során képviselt adatvédelmi biztosi álláspont részletes ismertetése a felmerült kérdések bonyolultsága miatt túlmutat a beszámoló terjedelmi korlátain, ezért csak néhány fontosabb kérdésre koncentrálunk.

Az első ilyen lényeges szabályozási csomópont az információszabadság és a titokvédelem összeütközésének alkotmányos szabályozása. Helyes, hogy a véleményezésre bocsátott tervezet a minősítő feladatává tette azt, hogy a titkosításhoz fűződő érdekek mellett az adatok nyilvánosságához fűződő közérdeket is hivatalból tárja fel és vegye figyelembe. Ez az elv következetesen érvényesítendő a minősítés felülvizsgálata és a titoksértés büntetőjogi szankcionálása során is. A tervezett normaszöveg azonban nem volt kiforrott. A közérdekre való utalás ugyanis nehezen értelmezhető az alapjogi korlátozás alkotmányossági tesztjének dogmatikai rendszerében. Emellett kifogásolható volt az is, hogy csak az adatok nyilvánosságához fűződő „lényegesen nagyobb" közérdek fennállása esetén maradhat el a minősítés. Ha összemérhető az adatok titkosításához és a nyilvános-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságához fűződő érdek, akkor az a helyes, ha törvény egyszerűen annak enged érvényesülést, amelyik erősebb. Szinte megoldhatatlan probléma elé állítja a jogalkalmazókat, ha nem egyszerűen azt kell mérlegelniük, hogy az államérdekkel szemben álló érdek, illetve jog nagyobb-e, hanem azt, hogy az lényegesen nagyobb-e az államérdeknél.

Újonnan felismert problémaként jelezte az adatvédelmi biztos, hogy ha a minősített iratot a minősítés érvényességi idejének lejárta előtt selejtezni lehet, akkor az abban lévő közérdekű adatok megismerhetőségét véglegesen kizárják, így a közérdekű adatokat az állampolgárok elől véglegesen elvonják. Ez hasonlóképp alkotmánysértő lehet, mintha az adatot végtelen időre minősítenék. A biztos javasolta, hogy a törvény zárja ki a minősített iratok selejtezését. Fontos, hogy a minősítés érvényességének megszűnése és az iratok selejtezése között biztosan legyen egy olyan időszak, amikor az iratok rendelkezésre állnak a tudományos kutatás és a közérdekű adatok megismerése számára. Ezt ki kellene egészíteni azzal, hogy a minősítők rendszeresen, például évente tegyék közzé az általuk minősített, érvényes minősítéssel rendelkező iratok mennyiségét.

Koncepcionális változást jelentett, hogy az egyeztetések nyomán a korábbi hosszú titokköri lista helyett a szöveg 6 pontban 11 fajta védendő érdekkörbe tartozó adatok minősítését kívánta lehetővé tenni. Ez a szabályozási mód (nem konkrét adatfajták, hanem adattípusok meghatározása) követi a titokszabályozás nemzetközi gyakorlatát, ugyanakkor vizsgálandó, hogy nem áll-e ellentétben az Avtv. 1. § (3) bekezdésével. („E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani.”)

A minősítések bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban az adatvédelmi biztos álláspontja az volt, hogy egy alkotmányos jog védelmével és az Avtv.-vel a kétfokozatú bírósági eljárás áll összhangban (Avtv. 17. § és 21. §). A bíróságnak mind alaki, mind tartalmi értelemben kell vizsgálnia a minősítést. Voltaképpen ezt a fajta – kétfokozatú – bírósági felülvizsgálatot írja elő ma is az Avtv. A tervezet újdonsága nem ez, hanem az, hogy minősített személyes vagy közérdekű adat igénylése esetén a minősítő soron kívül köteles a minősítés indokoltságát felülvizsgálni. Az Avtv. 21. § (2) bekezdéséből ma is következik a bíróságoknak az a kötelezettsége, hogy formai és tartalmi értelemben is vizsgálják a minősítést.

A minősített adattal való visszaélés Btk.-beli szabályozásánál az információszabadság garanciáinak szempontjából az a megoldás támo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gatható, hogy a szabályozás mindenképpen legyen differenciált. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közérdekű adatoknak nemcsak a megismerése, de a terjesztése is alkotmányos jog. A korlátozásra (és ennek egyik legkomolyabb formája a büntetőjogi szankcionálás) vonatkozó szabályokra is érvényesek ezért az alapjogi korlátozásra vonatkozó alkotmányos szabályok és alkotmánybírósági határozatok. Ezekre is tekintettel az helyénvaló, hogy a civil személy csak szándékos elkövetés esetén legyen büntethető, továbbá, hogy legyen büntethetőséget kizáró ok, ha a bíróság megállapítja, hogy a minősített adat nyilvánosságra hozatalához nyilvánvalóan nyomósabb érdek fűződött, mint a titokban tartáshoz, és a bíróság legyen köteles minden esetben vizsgálni a minősítés tartalmi és formai értelemben vett jogszerűségét, valamint hogy az elkövetéskor még fennálltak-e a minősítés indokai.

A törvénytervezet további sorsáról nincs információnk. Az előkészítés több éves elhúzódása nem jogosít túlzott reményekre az új titoktörvény gyors elfogadását illetően, pedig azt már régóta várják azok az állami tisztviselők, akik minősített adatokkal dolgozva a gyakorlatban tapasztalják meg a hatályos titokszabályozás gyengeségeit, amelyekről a korábbi beszámolók is szót ejtettek.

A döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló törvény

A törvény azt célozza, hogy a költségvetési szervek és a többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek birtokában lévő adatvagyont – közérdekű adatokat, anonimizált személyes adatokat és egyedi statisztikai adatokat – fel lehessen használni az állami döntéseket megalapozó hatásvizsgálatokhoz. A közérdekű állami adatvagyon ilyen célú felhasználásának alkotmányosságához nem férhet kétség, de a személyes adatok anonimizálása erős adatvédelmi garanciákat igényel.

Az első törvénytervezet abból indult ki, hogy amennyiben az adatkezelés során a személyazonosító adatokat úgynevezett „hash” kódra cserélik ki, akkor ezáltal az adatok személyes jellege megszűnik. A hash kód olyan adat, amelyet a személyazonosító adatokból hoznak létre egyirányú leképezést megvalósító algoritmus alkalmazásával, amely a kiinduló adatokból mindig ugyanazt az egyedi kódot állítja elő, ám a kódból az eredeti adatok nem nyerhetők vissza.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ezt a megközelítést elvetettük, mert a kiinduló személyes adatok és a hash kód képzési algoritmus ismeretében utóbb az „anonim" feldolgozás során nyert adatok és a természetes személy közötti kapcsolat helyreállítható, következésképp az adatok újra megszemélyesíthetők. Ha az érintett és az adatok közötti kapcsolat nem véglegesen, hanem csak ideiglenesen, feltételesen szűnik meg, akkor az adatok személyes jellege megmarad.

Az adatvédelmi biztos olyan garanciális előírásokat javasolt beépíteni a törvénybe, amelyekkel az adatok anonimizálása biztonságossá válik:

- A hash képzési algoritmus adatfeldolgozásonként egyedi legyen, megelőzendő az eltérő célú adatfeldolgozásokban keletkezett adatállományok összekapcsolhatóságát.

- A hash képzési algoritmushoz külső szerv ne férhessen hozzá és azt az adatfeldolgozás után töröljék.

- A fentiekből következik, hogy hash-képzést és az anonimizált adatállományok összekapcsolását olyan szervnek kell végeznie, amely nem azonos az adatkérővel, illetve az adatforrásokkal.

- Ne lehessen olyan leválogatást kérni, amely csoportismérv alapján egyébként is „megszemélyesíthető" adatokat eredményez. E javaslat nyomán került a tervezetbe két korlátozás: a legalább 100 fős leválogatási egyedszám előírása, illetve a legfeljebb kistérség pontosságú címadat.

A javasolt módosításokat beépítették a törvénytervezetbe és így a törvényjavaslat koncepcionálisan elfogadhatóvá vált. Az adatvédelmi biztos mindazonáltal törvényes jogkörében eljárva figyelemmel fogja kísérni a törvény alkalmazását és szükség esetén javaslatot fog tenni annak módosítására. *(472/J/2007)*

A törvényjavaslat Országgyűléshez való beterjesztését követően az adatvédelmi biztos az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának elnökét tájékoztatta a törvénytervezet előkészítéséről, illetve később az egyik országgyűlési pártfrakció kérésére is kifejtette álláspontját a törvényjavaslatról. *(1085/Z/2007)*

A jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

Nem tervezhető előre, hogy milyen jogalkotási kezdeményezéseket kell tennünk, hiszen ezekre elsősorban az állampolgári beadványok kivizsgálása

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyomán kerül sor. Az adatvédelmi biztosnak nincs befolyása arra, hogy milyen panasszal fordulnak hozzá. Ha utólag esetleg mégis hasonlóságok, összefüggések fedezhetők fel a jogalkotási kezdeményezéseink között, az attól függ, hogy milyen adatkezelési, adatvédelmi szabályozási problémákat tekintettek sérelmesnek, megoldandónak a hozzánk fordulók.

Egy újságíró a 2006. október 23-i események rendőri kezelését vizsgáló úgynevezett Papp-jelentés kapcsán az adatvédelmi biztoshoz fordult, miután az ORFK Szóvivői Irodája megtagadta kérdéseinek megválaszolását. A panasz vizsgálata során a biztos arra a következtetésre jutott, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény személyügyi nyilvántartásra, valamint az adatok megismerésének rendjére vonatkozó szabályai nincsenek összhangban az adatvédelmi törvény közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó szabályaival. A probléma eddig sem volt ismeretlen, amit a 2006-ban hasonló ügyben kiadott adatvédelmi biztosi ajánlás is bizonyít. A közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről szóló ajánlás olvasható a honlapunkon. A biztos az ajánlás másolatának megküldésével kezdeményezte az igazságügyi és rendészeti miniszternél a törvényi kollízió feloldását *(1522/P/2007)*. Később ez a probléma több panasz és konzultáció kapcsán is felmerült, például egy, az október 23-i tüntetések idején hibázó rendőr fenyítésére vonatkozó adatkéréssel kapcsolatban. Ez a szabályozási probléma megoldásának időszerűségére mutat rá. *(2294/P/2007, 2454/K/2007)*

Egy állampolgár arra kívánt választ kapni, hogy milyen okból tagadja meg a levéltár és a gyámhivatal az édesapja anyakönyvi kivonatában szereplő utólagos bejegyzésbe való betekintést. A beadvány hivatalunk gyakorlatában szinte minden évben visszatérő problémát érintett, amelyre az éves beszámolók rendre felhívják a figyelmet. Gondolatmenetünk kiinduló pontja, hogy a közeli hozzátartozó anyakönyvi adatai az adatok megismerését kérő hozzátartozóval is kapcsolatba hozhatók, ezért az ő személyes adatai is, és ezt az adatok megismerésének szabályozásánál is figyelembe kellene venni. A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az érintett még a saját eredeti anyakönyvi adataiba sem tekinthet be. Indokolt és szükséges lenne tehát az anyakönyvi eljárásra vonatkozó szabályok átfogó módosítása, az Alkotmánnyal és az adatvédelmi törvénnyel való összhang megteremtése. *(1843/P/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) Hivatala az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte a Bírósági Határozatok Gyűjteménye közzétételének rendjével kapcsolatban. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény nem szabályozza, hogy kinek a feladata a határozatok anonimizálása, illetve kit terhel az ezzel együtt járó felelősség. A törvény szerint a közzétételről az OIT Hivatalának kell gondoskodnia. Azonban a törvény nem ad világos iránymutatást arra, hogy az adat előállítása, keletkezése, valamint a közzététele közötti adatkezelési műveletet melyik határozat esetében mely szervnek kell elvégeznie, ezért a biztos a törvény megfelelő kiegészítését kezdeményezte. *(1102/K/2007)*

A Köztársasági Elnök Hivatalából érkezett állásfoglalás-kérés a köztársasági elnök kegyelmi döntéseinek nyilvánosságával kapcsolatban. A biztos a vonatkozó alkotmányos előírások és a kapcsolódó jogszabályok áttekintése után megállapította, hogy a köztársasági elnök kegyelmi jogkörének gyakorlásáról, e közfeladat ellátásáról való tájékozódáshoz, az egyéni kegyelmezési jog mint sajátos jogintézmény érvényesülésének a társadalom általi figyelemmel kíséréséhez, valamint a bírósági tárgyalás nyilvánossága elvéből következően elfogadható a személyes adatok szűk körének, így az érintett nevének és a rá vonatkozó kegyelmi döntésnek a nyilvánossága. Ez azonban nem jelentheti az ügy minden részletének nyilvánosságra kerülését. Az adatvédelmi biztos felajánlotta, hogy igény esetén kezdeményezi az állásfoglalásban foglaltaknak megfelelő jogszabály-módosítást.
(473/K/2007)

Egy beadvány kapcsán vizsgálta a biztos az Észak-dunántúli Környezet-, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség környezeti hatástanulmánnyal kapcsolatos adatkezelését. A környezeti hatásvizsgálati eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerint a hatástanulmány elektronikus adathordozón is benyújtható. Egy hatástanulmány több ezer oldalas dokumentum is lehet, és hagyományos módon történő másolása igen nehézkes, indokolatlan munkaterhet és költséget ró a hivatalokra. Az engedélykérő, környezethasználó köteles ugyan tájékoztatás nyújtására, azonban nem feltétlenül érdekelt abban, hogy a hatástanulmányt részletekbe menően bárki megismerhesse, ezért előfordul, hogy a dokumentum könnyebb és alaposabb megismerését nem segíti, hanem csupán az általa kiemelt információkat hangsúlyozza. A biztos ezért a környezeti adatok megismerésére vonatkozó jog hatékonyabb érvényesülése érdekében javasolta, hogy ha a környezeti hatástanulmány egésze vagy egy része elektronikus

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adathordozón készült, akkor e vonatkozásban a környezethasználóknak ne csak tájékoztatási, hanem elektronikus közzétételi kötelezettségük is legyen, továbbá szöveges részét elektronikus adathordozón legyen kötelező benyújtani. Ez egyszerűsítené az adatkérők jogainak érvényesítését is, és a jelentős költségkímélés sem elhanyagolható szempont. *(803/P/2007)*

A megszűnő és átalakuló kórházak egészségügyi dokumentációjának sorsára vonatkozó adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményét összefoglaló ajánlásról már volt szó, így azt most nem ismételjük. *(903/H/2007)*

2007-ben is folyamatosan nyomon követtük a törvényalkotás működését. Több tucat törvényjavaslatot vizsgáltunk meg, ám csak néhány esetben került sor az Országgyűlés szakbizottságainak megkeresésére, ha az ügy súlya ezt feltétlenül szükségessé tette.

A biztos a közellátás biztonsága szempontjából kiemelkedő jelentőségű vállalkozásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló T/3660. sz. törvényjavaslattal kapcsolatban az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság elnökét kereste meg. Levelében helyesnek tartotta a gazdasági társaságok és egyéb szervezetek vonatkozásában a tulajdonosi, képviseleti jogosultságra, vezető tisztségviselői minőségre és felügyelő-bizottsági megbízásra vonatkozó adatokról való adatszolgáltatás lehetővé tételét az üzleti kapcsolatok átláthatósága érdekében. Ugyanakkor a személyes adatok védelméhez fűződő jog aránytalan, a szükséges mértéken túli korlátozásának nevezte a magánszemélyek különféle tulajdonosi jogosultságai összességének bárki által való megismerhetővé tételét. A tulajdonosi jogosítványok megismerhetősége elfogadható azokban az esetekben, amikor a tulajdonos jelentős befolyással bíró, döntéshozó személy, azonban a megjelölt körön túl – pl. kisrészvényesek vonatkozásában – nem helyes a tulajdonosi viszonyok átláthatóvá tétele, mivel nincs olyan, alkotmányosan elfogadható indok, amely a személyes adatok védelmének ilyen mértékű korlátozását szükségessé tenné.

A közigazgatási egyeztetés során több fordulóban véleményezett, a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló törvény tervezetét a Kormány a T/2082. számon nyújtotta be az Országgyűléshez. Az előterjesztő minisztérium állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól arról a parlamenti vita során felmerült módosí-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tó javaslatról, amely szerint a normatív támogatásokkal kapcsolatos adatokat is közzé kellene tenni, valamint, hogy a támogatások odaítélésével kapcsolatos valamennyi adat nyilvános legyen.

A biztos válaszában támogatta, hogy a hivatalok a közpénzekkel kapcsolatos adatok minél szélesebb körét ne csak egyedi adatigénylésre, hanem pro-aktív közzététellel is megismerhetővé tegyék. Az agrártámogatással összefüggő adatok közzététele a hazai és uniós közpénzekkel való gazdálkodás áttekinthetőségét, ellenőrizhetőségét szolgálja. A kedvezményezettek egy része azonban magánszemély, a kezelt adatok egy része ennél fogva személyes adat. A közérdekű adatok nyilvánosságához és a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogoknak egymásra tekintettel kell érvényesülniük. A közpénzek átláthatóságának nem feltétele, ezért nem is indokolt, hogy a támogatott nevének, regisztrációs számának, a támogatás céljának, jogcímének és összegének közzétételén túl a természetes személyek lakcímadata is nyilvánossá váljon. *(37/J/2007)*

Az egészségügyi pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről szóló törvényjavaslatról az Országgyűlés Egészségügyi Bizottsága elnökének írt levél is megemlítendő a törvényalkotás nyomon követése során készített állásfoglalások között. E levélről már volt szó a beszámolóban. *(2082/J/2007)*

Néha előfordul, hogy szerencsés véletlen folytán, vagy a szabályozási igény azonos időben történő felismerése miatt mintegy összetalálkozik egymással a jogalkotási kezdeményezés és szakminisztériumból érkező szabályozási tervezet.

A térfigyelő rendszerekkel kapcsolatos vizsgálatok tapasztalatai alapján az adatvédelmi biztos kezdeményezte az igazságügyi és rendészeti miniszternél, hogy intézkedjék a rendőrség kezelésében lévő közterületi megfigyelő rendszerek jogszerű működtetése érdekében. Ha a miniszter megítélése szerint a rendőrség képrögzítési lehetőségére vonatkozó törvényi szabályok ma már nem megfelelőek, akkor járjon el azok módosítása érdekében. A kezdeményezést követően nem sokkal érkezett a hivatalunkhoz a Rendőrségről szóló törvény módosításáról szóló tervezet, amely e terület újraszabályozását is előirányozta. Az adatvédelmi biztos javaslatait így be lehetett csatornázni a törvénymódosítás előkészítésébe. *(1722/H/2007)*

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény véleményezésre küldött tervezete lehetőséget kínált a panaszbeadványok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kivizsgálásának tapasztalatait összegző büntetőjogi tárgyú szabályozási javaslataink megtételére:

Egy állampolgár a folyamatban lévő büntetőügyében, minősített adatokra vonatkozó vallomástétel kapcsán fordult a biztoshoz. Az adatvédelmi biztos eljárásának ez esetben törvényi akadálya volt, azonban a vonatkozó jogszabályok hivatalból történő áttekintése után az a következtetés adódott, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény hatályos előírásai csak részlegesen szabályozzák a minősített adat büntetőeljárásban történő megismerését és felhasználását. A törvény 2002-es novellája megfelelően szabályozta a büntetőeljárás irataiban található államtitok és szolgálati titok megismerését, azonban nem vonja szabályozási körébe a szóban közölt minősített adat megismerését és felhasználását, így az lényegében a minősítő döntésétől függ. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 17. §-a diszkrecionális jogkört biztosít a minősítő számára titoktartási kötelezettség alóli felmentés megadására – ez már önmagában is alkotmányossági aggályokat vet fel. A titoktartás alóli felmentés megtagadása sértheti a terhelt védekezéshez, illetve védelemhez való jogát. A biztos az észrevételekről tájékoztatta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakállamtitkárát. *(1855/J/2007)*

A büntetőjogi tárgyú törvénymódosítás kapcsán arra is felhívta a figyelmet, hogy a tapasztalatok szerint a Btk. 177/A. §-ban szabályozott „visszaélés személyes adattal" törvényi tényállása nem megfelelő, amióta a jelentős érdeksérelem a bűncselekmény alapesetének tényállási eleme lett. Ezt a problémát korábban az 1650/J/2006-2. számú állásfoglalás részletezte. *(1855/J/2007)*

A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezetének véleményezése során javasolta a biztos a hivatalhoz érkező küldemények felbontására és érkeztetésére vonatkozó szabályainak módosítását. Egy állampolgári panasz kivizsgálása nyomán tudott, hogy a korábbi iratkezelési szabályozás előírta a közfeladatot ellátó szervhez érkező, névre szóló, megállapíthatóan magánjellegű küldemények felbontás nélkül címzetthez továbbítását. Ez, a személyes adatok védelme szempontjából kedvező szabály sajnos 2005-ben kimaradt a módosítandó kormányrendeletből, ezért a biztos kezdeményezte annak megfelelő kiegészítését. Ezt az előterjesztő elfogadta. *(1493/J/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

D. Államtitok és szolgálati titok

A korábbi beszámolókban a minősített adatokkal kapcsolatos tevékenységről szóló rész az Információszabadság fejezet része volt. Több oka is van, hogy a korábbi szerkesztési elvekkel szakítva idén külön fejezetet szánunk tevékenységünk e területének. Egyrészt a minősített adatok védelmét nemcsak a közérdekű adatok nyilvánosságával, hanem a személyes adatok védelmével szembeállítva is vizsgálnunk kell, minthogy a titokvédelem mindkét alapvető jogot korlátozhatja. Másrészt, 2007-ben folyt néhány olyan, minősített adatot érintő vizsgálat az Adatvédelmi Biztos Irodájában, amely akár a szélesebb nyilvánosság érdeklődésőre is számot tarthat, és amelyeknek fontosságukra tekintettel indokolt külön fejezetet szentelni. Előbb azonban néhány szó a szolgálati titokköri jegyzékekről.

A szolgálati titokköri jegyzékek

Meglehet, hogy utolsó alkalommal számolunk be az adatvédelmi biztos által véleményezett szolgálati titokköri jegyzékekről, ugyanis a hatályos titoktörvény (az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény) helyébe léptetni tervezett törvény a szolgálati titok kategóriát és így a szolgálati titokköri jegyzékeket megszünteti, bár még nem tudható, hogy a törvényhez tartozni fog-e egységes minősített adatköri jegyzék, vagy a törvényalkotó lemond a minősíthető adatfajták felsorolásáról.

2007-ben a következő szolgálati titokköri jegyzék tervezeteket véleményezte az adatvédelmi biztos:

- A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal szolgálati titokköri jegyzékéről szóló közlemény *(370/J/2007)*,
- Az Oktatási és Kulturális Minisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló OKM rendelet *(430/J/2007)*,
- A Rendőrség szolgálati titokköri jegyzékének kiadásáról szóló 2/2004. (I. 13.) ORFK utasítás módosításáról szóló ORFK utasítás *(706/J/2007)*,
- A Magyar Nemzeti Bank szolgálati titokköri jegyzékéről szóló 1/2005 (MK 1.) MNB közlemény kiegészítéséről szóló közlemény *(962/J/2207)*,
- A Szociális és Munkaügyi Minisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló SZMM utasítás *(1280/J/2007)*,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- A Vám- és Pénzügyőrség szolgálati titokköri jegyzéke *(1284/J/2007)*,
- A Rendőrség szolgálati titokköri jegyzéke – a határőrség integrációja után alkalmazandó szolgálati titokköri jegyzék *(2589/J/2007)*,
- Az Állami Számvevőszék szolgálati titokköri jegyzéke *(2609/J/2007)*.

A véleményezett tervezetekről általában megállapítható, hogy azok olyan adatfajtákat sorolnak fel, amelyekbe tartozó adatok megfelelhetnek a szolgálati titok törvényi ismérveinek. A jegyzékek néhány pontjánál felmerült, hogy az azokhoz tartozó adatok inkább az államtitok törvényi meghatározásának felelnek meg, mintsem a szolgálati titokénak, azonban e pontokat mégsem kifogásoltuk, tudván, hogy az államtitok minősítéshez irányadó szempontok szigorúsága miatt néha az ilyen, elismerten védendő adatokat csak a szolgálati titokká minősítéssel lehet a szükséges védelemben részesíteni. Ez egyébként az információszabadság szempontjából már csak azért sem kifogásolandó, mert a szolgálati titkok esetében a jogkorlátozás lehetséges időtartama rövidebb, mint az államtitok esetében.

Több szolgálati titokköri jegyzéknél tapasztalt törekvés a közfeladatok ellátásáról, illetve a különféle támogatásokról kötendő szerződések titkosításának lehetővé tétele. Megfelelő indokolás nélkül nem fogadható el, hogy az ilyen dokumentumok általában elzárhatók lennének a nyilvánosság elől. A közpénzek támogatási szerződések keretében történő felhasználásának ellenőrizhetőségéhez közérdek fűződik, ezért csak bizonyos területeken – ilyen lehet például a honvédelem, a rendvédelem vagy a gazdaságstratégia – , kivételesen kerülhet szóba a titokminősítés. A hatályos titoktörvény az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésre utalva korlátozza a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodására vonatkozó adatok szolgálati titokká minősítését.

A másik típushiba a szakzsargon használata a védendő adatfajták meghatározásánál. A szolgálati titokkör elsősorban a minősítőknek szól, azonban egyszersmind az információkorlátozás határait kijelölő előírás, ezért az információszabadság és a jogbiztonság érdekében egyaránt fontos, hogy közérthető legyen. Nem szerencsés, ha a jegyzék olyan fogalmakat használ, amelyek csak a beavatottak számára érthetők.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az olajügyek

2007-ben ismét a közérdeklődés fókuszába kerültek a 90-es évek úgynevezett olajszőkítési ügyei. Az év közepén kormányzati döntés született az olajbűncselekmények felderítése során keletkezett iratállomány felülvizsgálatára, anonimizálására és a törölt minősítésű iratok elektronikus közzétételére. Az iratállomány felmérésére és a felülvizsgálat szervezésére az iratbirtokos szervek, illetve azok jogutódai szakértőiből álló kormányzati munkacsoport jött létre. Az első híradások szerint szeptemberre tervezték a terjedelmes és bonyolult iratanyag felülvizsgálatának végrehajtását. Már felülvizsgált és anonimizált iratok ősz óta rendszeresen kerülnek fel az iratbirtokos szervek honlapjaira.

Az ügy iránti társadalmi érdeklődést tapasztalva, kezdettől hivatalból figyelemmel kísértük a történéseket, eredetileg azzal az elképzeléssel, hogy 2007 őszén, az iratfelülvizsgálat befejeztét követően tájékoztatást kérünk a munkabizottság tevékenységéről, és megvizsgáljuk a fenntartott minősítésű iratanyag minősítésének jogszerűségét. Az iratok felülvizsgálata azonban elhúzódott és időközben több, az iratok hozzáférhetőségével kapcsolatos kérés, megkeresés érkezett hozzánk.

Elsőként említendő az Országgyűlés Hivatala főosztályvezetőjének kérése, amely az Országgyűlés Hivatalánál, az Országgyűlés irattárában és levéltárában tárolt, az olajügyek és a szervezett bűnözés között az esetleges korrupciós ügyek feltárására létrehozott korábbi országgyűlési vizsgálóbizottság működése során különböző forrásokból a bizottsághoz érkezett iratanyag vizsgálatára irányult.

A nevezett bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be tevékenységét. A bizottság nyilvános üléseinek jegyzőkönyve bárki számára hozzáférhető, azonban a bizottsághoz érkezett nagy mennyiségű – mintegy 29 doboznyi – irat jogi státusza kérdéses volt. A biztos munkatársai soron kívüli helyszíni vizsgálat során megállapították, hogy a vizsgált iratállomány forrását, jellegét és tartalmát tekintve rendkívül heterogén. Némelyik irat állami szervektől vagy magánszemélyektől származik, és van olyan is, amelynek forrása ismeretlen. Az iratokban található adatok minősége, megbízhatósága nem állapítható meg. Az iratokat ügyviteli nyilvántartásba vették, azonban nagy részüket nem használták fel a bizottság működése során.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az iratok hozzáférhetővé tételének lehetőségével kapcsolatban több, egymással néhol nehezen összeegyeztethető jogi megfontolást kell egyszerre érvényesíteni. Először arra kell rámutatni, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság által végzett személyes adatkezelés jogalapja rendezetlen volt. Bár a bizottság tevékenysége fő szabályként a nyilvánosság előtt zajlott, e nyilvánosság nem terjeszthető ki automatikusan a bizottsághoz érkezett, ám a bizottság működése során fel nem használt, nyilvános ülésen nem tárgyalt iratokra. Az ilyen iratok kérés nélküli közzétételére jogi kötelezettség nincs. Ezen iratok hozzáférhetővé tételéről adatigény esetén az iratok tartalmának megvizsgálása alapján kell egyedi döntést hozni:

- Kérésre az Avtv. szabályai szerint hozzáférhetővé kell tenni az iratokban található közérdekű adatokat. Az ilyen adatok nyilvánossága nem korlátozható a döntés megalapozását szolgáló adatokra vonatkozó szabályok szerint, mert a vizsgálóbizottság feladata nem döntéshozatal volt, azonban az egyéb törvényi korlátokat – például a minősített adatok védelme, az üzleti titok stb. – figyelembe kell venni.

- Az iratokban található személyes adatok csak az érintett kifejezett hozzájárulása esetén továbbíthatók és hozhatók nyilvánosságra. Nincs szükség a hozzájárulásra, ha a személyes adat közérdekből nyilvános. Ilyen lehet például törvény eltérő rendelkezésének hiányában a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Az érintett hozzájárulásának hiányában az adatok csak anonimizáltan hozhatók nyilvánosságra. Anonimizálás alatt nemcsak a névadat törlése értendő, hanem minden olyan adat törlése, amely alapján a védendő adat rekonstruálható, illetve az érintett azonosítható.

- A bizottsághoz érkezett állampolgári bejelentések bizalmas voltának fenntartása több okból is fontos. A bejelentő adatai éppúgy védendők, mint bárki másé. Ezen túl nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság iránti közbizalom fennmaradjon és a bizottsághoz tett bejelentés miatt senkit ne érjen hátrány. Végül, de nem utolsó sorban figyelembe kell venni, hogy a bizottság vizsgálata bűncselekményekre irányult. Amennyiben az elkövetők tudomást szereznének arról, hogy ki, milyen bejelentéssel élt velük kapcsolatban, akkor akár évek múltán is bosszút állhatnak vagy „elhallgattathatják” a terhelő tanút. *(1308/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Több kérdés és kérés is érkezett az üggyel kapcsolatban a sajtó munkatársaitól. A Magyar Újságírók és -Készítők Európai Szövetségének elnöke azt kezdeményezte, hogy soron kívül vizsgáljuk meg az iratok titkosításának jogszerűségét és lehetőség szerint kezdeményezzük az iratok, illetve azok egyes részeinek nyilvánosságra hozatalát, továbbá szükség szerint tegyünk javaslatot olyan jogszabályi módosításokra, amelyek kizárják a nyilvánosság indokolatlan korlátozásának lehetőségét.

Az adatvédelmi biztos válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy az iratfelülvizsgálat előrehaladását hivatalból figyelemmel kíséri. 2007 augusztusában megkereste a munkabizottság tevékenységét felügyelő dr. Szilvásy György minisztert, akitől tájékoztatást kért az iratok felülvizsgálatáról. A miniszter felkérte arra, hogy segítse az iratok felülvizsgálatát. A biztos munkatársai megkezdték a problémák felmérését az iratbirtokos szervezeteknél. A nagy mennyiségű iratanyag kormányzati munkacsoporttal párhuzamos tételes felülvizsgálatát azért nem tartja szükségesnek, mert annak nagy részét feltehetőleg egyébként is nyilvánosságra fogják hozni. Arra azonban ígéretet tett, hogy ha a vizsgálata olyan jogsértést állapít meg, amely közérdeklődésre tarthat számot, akkor soron kívül a nyilvánossághoz fog fordulni. *(1268/P/2007)*

Az elmúlt időszakban a biztos munkatársai több esetben személyesen tájékozódtak az iratfelülvizsgálat menetéről és december folyamán írásban kértük a munkabizottság tagjait, hogy számoljanak be a munka előrehaladásáról. Az olajügyekhez kapcsolódó iratok mintegy 80 százaléka a rendőri szervek kezelésében van, ezért az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium az ősz folyamán értekezletet szervezett a Nemzeti Nyomozó Iroda – mint az ORFK Központi Bűnüldözési Igazgatóság jogutódja – kezelésében lévő minősített iratanyag felülvizsgálatának megvitatására, amelyen az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai is részt vettek. Az értekezleten elhangzottak kapcsán állásfoglalás született, mely az iratfelülvizsgálat gyakorlati problémáit megismerve elő kívánta segíteni, hogy a törvényes keretek között minél teljesebben érvényesülhessen az iratok nyilvánossága.

Az állásfoglalás szerint továbbra is fenntartható azon iratok minősítése, amelyeknél jelenleg is fennáll a nyilvánosság korlátozásához fűződő bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdek. A minősítés abban az esetben is fenntartható, ha az a titkos információgyűjtés erői, eszközei és módszerei

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érdekében igazolhatóan szükséges, ám ez gondos eseti mérlegelést igényel. Nincs törvényes lehetőség ismételt titokminősítésre, ha az iratállomány felülvizsgálata során megállapítást nyer, hogy valamely, korábban minősített irat minősítése időközben megszűnt. Azokat az iratokat, amelyek minősítését nem tartják fenn, a minősítés megszüntetésére utaló jelzéssel kell ellátni. Ha ugyanis az állami szervek minősített iratnak látszó, de valójában törölt minősítésű iratokat tennének közzé, az zavarhoz és jogbizonytalansághoz vezethetne.

Felmerült, hogy a Rendőrségről szóló törvény 63. §-ának (3) bekezdése a megszüntetett minősítésű iratok közzétételét kizárja. Az Rtv. hivatkozott bekezdése azonban a titkos információgyűjtés alapján tett intézkedések és az abban érintettek adatainak nyilvánosságra hozatalát zárja ki. A korlátozás tehát a titkos információgyűjtés alapján tett rendőri intézkedésekkel, és nem magával a titkos információgyűjtéssel kapcsolatban áll fenn. E törvényhely kiterjesztő értelmezése azért sem lenne elfogadható, mert a feltétlen érvényesülést követelő, az egyedi körülményeket figyelmen kívül hagyó, meghatározatlan időtartamú nyilvánosságkorlátozó jogszabályok alkotmányosan kifogásolhatók.

A tapasztalatok majd az iratfelülvizsgálat befejeztével összegezhetők. 2007 történéseiről a következők állapíthatók meg:

Az iratok nyilvánosságra hozataláról hozott döntés az információszabadság érvényesülését előmozdító fontos kormányzati kezdeményezés, amely találkozik a társadalom részéről érzékelhető elvárással. A munka elhúzódik, azonban ez az iratok nagy mennyiségével indokolható. Az iratok felülvizsgálata szakszerűen, képzett szakemberek bevonásával zajlik. A közzétett adatok köre nem szükségképp azonos azzal, amelyet közérdekű adatkérés esetén hozzáférhetővé kellene tenni az adatigénylő számára, ami azonban elfogadható, tekintettel arra, hogy a közzétételre nem törvényi kötelezettség, hanem kormányzati elhatározás alapján kerül sor. Nincs a birtokunkban olyan információ, amely szerint a közzéteendő adatokat bárki is politikai vagy egyéb érdek alapján szelektálná.

Az anonimizálás utólag felismert kedvezőtlen velejárója, hogy a nevek törlése lehetetlenné teszi a közzétett iratokon belüli, és az iratok közötti logikai összefüggések rekonstruálását. Ha sor kerül még valaha hasonlóan bonyolult irategyüttesek közzétételére, akkor az anonimizálást lehetőleg úgy kell majd végrehajtani, hogy a névadatok helyébe kódnév – például „A61215

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

úr" vagy „K97378 Kft." - kerüljön. Így a védendő adatok titokban tartása mellett is megőrizhetők az iratok logikai összefüggései.

Sajtó, civil szervezetek

Az adatvédelmi törvény nem tesz különbséget a közérdekű adat megismerését kérő adatigénylők között, mégis indokolt kitüntetett figyelemmel kezelni a sajtó munkatársai és a civil szervezetek adatvédelmi biztoshoz eljuttatott beadványait, mert azok a tapasztalatok szerint gyakorta fontos, közérdekű ügyekben lépnek fel.

Internetes újság munkatársa kért állásfoglalást az adatvédelmi biztostól, mert a Honvédelmi Minisztériumnál a minősített adatok védelmére hivatkozva nem adtak választ a honvédség titkos objektumainak hozzávetőleges számára és az azokban folyó tevékenység jellegére vonatkozó kérdéseire. Az ügy kivizsgálása során a biztos a Honvédelmi Minisztérium képviselőivel tisztázta, hogy a kérdések nem egyes objektumokra és az azokban folyó tevékenységre vonatkozó, valóban védendő adatokra vonatkoznak, ezért a HM Kommunikációs és Toborzó Főosztályának vezetője elküldte a kért adatokat az adatvédelmi biztoshoz, aki továbbította azokat az adatkérőhöz. A biztos felhívta arra a HM illetékesének a figyelmét, hogy a jövőben a minősített adatra vonatkozó adatkérés teljesítésének elutasítása helyett lehetőség szerint törekedjenek részleges, minősített adatot nem tartalmazó válaszadásra, hiszen ez utóbbi eljárás van összhangban a közfeladatot ellátó szervek törvényes tájékoztatási kötelezettségével. *(1416/P/2007)*

Egy másik újságíró azt panaszolta, hogy a Honvédelmi Minisztériumban államtitokra hivatkozva megtagadták a Nemzeti Döntéshozó Személy kilétére vonatkozó adatkérését. A minisztériumban nem sikerült az adatkérés nyomára akadni, ezért a biztos hivatalból folytatta a vizsgálatot. A Honvédelmi Minisztérium államtitkára azt a tájékoztatást adta, hogy a Nemzeti Döntéshozó Személy a honvédelmi miniszter vagy az általa kijelölt személy. Az adat minősítése 2005-ben megszűnt. A Nemzeti Döntéshozó Személy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 132. § -ának szabályai szerint dönt arról, hogy nyitható-e figyelmeztető vagy megsemmisítő tűz az ország légterében tartózkodó légi járműre. Az ügyben folytatott vizsgálat lezárult, mert a minisztérium hozzáférést biztosított a közérdekből nyilvános adathoz. *(1731/T/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy újság szerkesztőségéből a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat által rögzített telefonbeszélgetésről készített jegyzőkönyv egy részének jogszerű felhasználási lehetőségéről kértek tájékoztatást, az irat másolatát eljuttatva az Adatvédelmi Biztos Irodájához. Szomorú, de sajnos nem példátlan, hogy személyes adatokat és törvény által védett titkokat tartalmazó, tisztázatlan körülmények között megszerzett iratokat illetéktelen személyek a sajtóhoz továbbítanak vagy egyéb módon felhasználnak.

Első lépésként meg kellett állapítani, hogy az irat rendelkezik-e érvényes államtitok minősítéssel. Ha igen, akkor az adatvédelmi biztos ugyanúgy köteles feljelentést tenni államtitoksértés miatt, mint bárki más. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat útján a biztos megkereste azt a rendőri szervet, amelynél az adatokat minősítették. Tájékoztatásuk szerint az irat államtitok minősítése már megszűnt. A jegyzőkönyvet büntetőeljárásban használják fel, és már nem lehet kideríteni, hogy milyen úton-módon jutott el az iratmásolat a sajtóhoz. Az adatvédelmi biztos felhívta az iratot beküldő újságíró figyelmét arra, hogy a lehallgatási jegyzőkönyvben rögzített személyes adatok kezelésére csak az érintettek adhatnak hozzájárulást. A folyamatban lévő büntetőeljárásra tekintettel az érintettek hozzájárulása esetén is tisztázandó, hogy az iratok esetleges idő előtti közzététele nem sért-e bűnüldözési érdeket. *(1699/H/2007)*

Az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának elnöke és a Nemzetbiztonsági bizottságának elnöke levélben kért állásfoglalást az adatvédelmi biztostól egy civil szervezet adatkérésével kapcsolatban. A jogvédő szervezet adatigénye az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának, valamint Nemzetbiztonsági bizottságának birtokában lévő, már megszűnt minősítésű dokumentumok megjelölésére, tárgyára, a minősítő kilétére, a minősítés időpontjára és konkrét jogcímére, valamint érvényességi idejére, továbbá a minősítés megszűnésének okára vonatkozott. A kérés teljesítésének előkészítése során kétség merült fel azt illetően, hogy a közérdekű adatok megismerésének joga kiterjed-e a közfeladatot ellátó szervek alaprendeltetésén kívül eső, „nem érdemi” ügyviteli tevékenysége során kezelt közérdekű adatokra is.

Az adatvédelmi biztos válaszában nem tartotta lehetségesnek, hogy az adatkezelő aszerint mérlegeljen, hogy az adatkérés „érdemi” vagy „nem érdemi” tevékenységhez kötődő adatokra vonatkozik. A különbségtételnek ugyanis nincs törvényes alapja és egyébként sem lehetne egzakt módon elhatárolni, hogy a közfeladatok ellátása során

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

melyek az érdemi és melyek a nem érdemi tevékenységek. A közfeladatot ellátó szerv tájékoztatási kötelezettsége elvileg minden, a birtokában lévő közérdekű adatra kiterjed. Az adatigény teljesítése csak akkor utasítható el, ha az adat nyilvánosságát az Avtv.-vel összhangban törvény korlátozza. Az adatkezelő kötelessége, hogy a rendelkezésre álló adatokat megkeresse a birtokában lévő nyilvántartásokban és dokumentumokban, és az adatigénylő választása szerint közérthető tájékoztatást, illetve másolatot adjon. A másolatkészítésért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig – állapítható meg költségtérítés, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell. A törvényben meghatározott, legfeljebb 15 napos teljesítési határidő betartása kívánatos, ha azonban a kért adatok nagy mennyisége miatt ez nem lehetséges, akkor a határidő a teljesítéshez szükséges időtartammal meghosszabbodik. Ilyen esetben célszerű az adatigénylővel tisztázni, hogy igényt tart-e a több részletben történő teljesítésre.

Ha a kért közérdekű adatok feldolgozással állíthatók elő, akkor a megállapodásban nem köthető ki, hogy az adatkérő kizárólagos jogot nyer az előállított közérdekű adatok felhasználására. Ha a kért adatok rekonstruálása azért szükséges, mert bár a közfeladatot ellátó szerv jogszabály által előírt kötelessége lett volna a közérdekű adatok előállítása és kezelése, azonban ezt elmulasztotta, úgy az adatok utólagos előállításához szükséges adatfeldolgozásért nem kérhető díj. *(222/K/2007)*

2005-ben indult, de sajnos csak 2007-ben fejeződött be annak a panasznak a kivizsgálása, amelyben egy jogvédő szervezet azt kifogásolta, hogy több rendőri szervnél drograzziák okáról, a rendőri erők számáról és költségéről kértek tájékoztatást, azonban a kért közérdekű adatokat csak részben vagy egyáltalán nem kaphatták meg.

A Kecskeméti Rendőr-kapitányságnál időközben megszűnt az adatok szolgálati titok minősítése, így az adatvédelmi biztostól származó megkeresés után a közérdekű adatokat továbbították az adatigénylőnek. Az akció költségeire vonatkozó adat nem állt rendelkezésre, mert a razziához nem készült külön költségkimutatás. Az akcióterv csak az akcióban titokban, civil ruhában résztvevő rendőrök közvetlen költségeit – például belépőjegy – tüntette fel.

Az Avtv. szabályai szerint a közfeladatot ellátó szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lemény pontos és gyors tájékoztatását, azonban jogi úton kikényszeríthető tájékoztatási igény meghatározott, létező közérdekű adatokra állhat fenn. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint elvárható a közfeladatot ellátó szervtől, hogy a kért adatgyűjtést, adatfeldolgozást végezze el, ha ez nem jár aránytalan munkateherrel, amint erre az Európai Parlament és Tanács a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelve utal. Az adatkezelő szervnek nem jelenthet túlzott terhet egyszerű műveletek végzése, viszont nem köteles jelentős munkateherrel, költséggel járó adatfeldolgozási, adatgyűjtési, rendszerezési feladatok elvégzésére és ezáltal új adatok előállítására. A vizsgált ügyben a teljes költségkimutatás utólag csak nehezen lenne elkészíthető, ezért az adatvédelmi biztos szerint erre a rendőri szerv nem kötelezhető.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság államtitokra hivatkozva megtagadta a drograzziával kapcsolatos adatigény teljesítését, ezért az adatvédelmi biztos munkatársai a helyszínen, a rendőri szervnél vizsgálták az adatok minősítésének jogszerűségét és megalapozottságát. A vizsgálat megállapította, hogy a bűnügyi felderítés körében keletkezett iratok minősítése szükséges volt. A minősítés érvényessége formai és eljárási szempontból nem kérdőjelezhető meg. Az iratokat áttekintve az is megállapítást nyert, hogy a kért adatok titokban tartásához már nem fűződik közvetlen bűnüldözési érdek.

A vizsgált szerv részéről felhívták a figyelmet arra, hogy a kért adatok részadatok. Ha valamely ügyről bűnüldözési érdekből nem adhatnak teljes tájékoztatást, akkor a nyilvánossághoz eljutó részinformációk alapján hamis, negatív színben tűnhet fel a rendőri munkájuk. Az adatvédelmi biztos szerint annyiban megalapozott és méltányolandó ez az aggodalom, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága elsősorban arra szolgál, hogy az állampolgárok valós és teljes képet kapjanak a közfeladatot ellátó szervek működéséről, márpedig részadatok birtokában e kép szükségképp hiányos, és esetleg torz is lehet. Ez azonban semmiképp sem lehet az adatkérés elutasításának indoka, mert ilyen adat-megtagadási jogcímet a törvény nem ismer. A közérdekű adatkérések kooperatív kezelése önmagában is javítja a közfeladatot ellátó szerv közmegítélését. Az egyeztetést követően Budapest rendőrfőkapitánya arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a közérdekű adatkérést teljesítették. *(718/A/2005)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

További, minősített adattal kapcsolatos vizsgálatok

Állampolgári beadvány hívta fel a figyelmet arra, hogy az Országgyűléshez a J/3166. számon benyújtott, a honvédelmi politika 2006. évi megvalósításáról, a Magyar Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről szóló jelentés szolgálati titok minősítésű. Megkerestük az irat minősítőjét – a Honvédelmi Minisztérium főosztályvezetőjét – és javasoltuk, hogy készítsék el a jelentés minősített adatot nem tartalmazó kivonatát, hiszen abban feltehetőleg a honvédség helyzetének köz általi megismerését segítő adatok vannak. A minősítő azt a választ adta, hogy a jelentés az országgyűlési képviselők információs igényének megfelelően készült, azonban a honvédelmi tárca rendszeres tájékoztatást ad a jelentés által érintett, a nagyobb nyilvánosság érdeklődésére számot tartható kérdésekről, ezért a jelentés rövidített, nyilvános változatának megjelentetése nem szükséges. Az ügy apropóján meg kívánjuk vizsgálni a Honvédelmi Minisztérium közérdekű tájékoztatási gyakorlatát. A vizsgálat jelenleg folyamatban van. *(1099/P/2007)*

Ugyancsak minősített adatokkal függ össze, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának elnöke arról kért állásfoglalást, milyen típusú információk megismerésére jogosult a 2003. évi III. törvény végrehajtásának ellenőrzésére alakult, Kenedi János által vezetett szakértői bizottság. Kizárólag a hatályos jogszabályok értelmezésével válaszoltuk meg a kérdést, hiszen nem rendelkezünk áttekintéssel a szóban forgó iratanyagról.

A főbb megállapítások: A szakértői bizottság feladatait az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) Korm. rendelet határozza meg. Eszerint a szakértői bizottság feladata lényegében az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény egyes rendelkezései teljesülésének ellenőrzése. A szakértői bizottság tehát olyan adatokat jogosult megismerni, amilyen adatok megismerésére egy közfeladatot ellátó állami szerv tagjai kormányrendeleti úton felhatalmazhatók. Személyes adatok megismerésére, kezelésére kormányrendeleti úton nem adható felhatalmazás. Államtitok vagy szolgálati titok esetén a minősítő vagy a titokbirtokos szerv vezetője dönt a betekintési engedély megadásáról. A rendelet hatálya alá tartozó dokumentumok esetlegesen fellelhetők nem a Kormány alárendeltségébe tartozó szerveknél is. E szervek esetében kétséges, hogy az adatkezelés kormányrendelettel előírható volna. Az állásfoglalás teljes szövege az adatvédelmi biztos honlapján olvasható. *(1905/K/2007)*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Végül megemlítjük, hogy az Adatvédelmi Biztos Irodájánál több olyan ügy van folyamatban, amelyekben rendvédelmi szervnél szolgálati jogviszonnyal kapcsolatban keletkezett, minősített adatok érintett általi megismerhetőségét vizsgáljuk. Ezekről az ügyekről szükség szerint a 2008-as beszámolóban szólunk majd.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

A nemzetközi ügyeink közül 2007 legfontosabb eseménye tagadhatatlanul Magyarország csatlakozása a schengeni rendszerhez. A (hat éves) nemzetközi munka összegzéseként azonban szót érdemel, hogy Irodánk az elmúlt években milyen egyértelműen pozitív megítélést vívott ki magának nemzetközi színtéren: nyugat-európai kollégáink egyenrangú partnerként kezelnek, Kelet-Európában ugyanakkor egyfajta minta modellnek tekintik a magyar rendszert. Ezt a nemzetközi tanácskozásokon, konferenciákon a szlovén, szlovák, horvát és lengyel adatvédelmi hatóságok vezetői mindig is kiemelik.

Jó hírünknek köszönhető, hogy Moldávia is a magyar adatvédelmi gyakorlatot tekinti mintaértékűnek a jövőre felálló moldáv Információs Központ kialakításánál. Bár még csak a jogszabály - előkészítés és a szervezetépítés tervezési fázisánál tartanak, 2007 novemberében egy négy fős delegáció a moldáv információs fejlesztési miniszterhelyettes vezetésével – és a magyar Külügyminisztérium támogatásával – hivatalos látogatást tett nálunk. Három napon keresztül intenzív szakmai továbbképzések és megbeszélések során próbáltuk átadni tapasztalatainkat a személyes adatok védelmének gyakorlati megvalósításáról. Ez persze csak a kezdete egy hosszú távú és – remélhetőleg – mindkét fél számára sikeres kétoldalú együttműködésnek.

A nemzetközi munkát bemutató fejezetben szó esik még az európai adatvédelmi hatóságok hatáskörének esetleges jövőbeli fejlődési irányát jelző Európai Adatvédelmi Címkéről, a harmadik országokba történő adattovábbítások általános felvetéseiről, természetesen bővebben Schengenről, az ehhez kapcsolódó magyar vízumkiadási gyakorlat külföldi helyszíneken történő ellenőrzési tapasztalatairól, a Visa Waiver Programról, a Prümi Szerződéshez való csatlakozásról, valamint a Váminformációs Rendszer, az EURODAC és az Europol nyilvántartásainak nemzetközi és nemzeti felügyeletéből fakadó ellenőrzések megállapításairól. Beszámolunk az Európai Unió adatvédelmi biztosaiból álló, úgynevezett 29-es Adatvédelmi Munkacsoport ezévi munkájának fontos eredményeiről, külön is kiemelve a személyes adat fogalmának elemzéséről szóló munkacsoporti véleményt.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Végül érdekes információk olvashatók az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésének fontos szereplőiként számontartott munkacsoportok információs jogokat érintő munkájáról, a Rendőrségi Munkacsoport és Telekommunikációs Munkacsoport 2007-es tevékenységéről és egy információ-technológiával foglalkozó nemzetközi konferenciáról.

EuroPriSe projekt (European Privacy Seal – Európai Adatvédelmi Címke)

A németországi Schleswig-Holstein tartomány adatvédelmi hatósága irányította figyelmünket a EuroPriSe kezdeményezésre. A német hatóság a EuroPriSe-hoz hasonló regionális projekt keretében már több mint 40 címkét (Gütesiegel) ítélt oda (például a szociális és munkaügyi igazgatás, a Windows Update Service és a WGA for Windows XP részére). 2007. novemberében több munkatársunk részt vett Bécsben egy ezzel foglalkozó nemzetközi munkaértekezleten is.

Az EuroPriSe kísérleti projekt célja az Európai Adatvédelmi Címke bevezetése, mely alkalmas eszköz lehetne annak igazolására, hogy egy informatikai termék vagy egy információ-technológián alapuló szolgáltatás elősegíti az adott terméknek vagy szolgáltatásnak az európai adatvédelmi szabályozással összhangban történő használatát. Az adatvédelmi címke tehát nem azt tanúsítaná, hogy egy termék vagy szolgáltatás konkrét alkalmazása az adatvédelmi jogszabályoknak megfelel, hanem azt, hogy a termék vagy szolgáltatás az adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően használható.

Az adatvédelmi címke bevezetése – megfelelő garanciák mellett – számos előnnyel járna mind a fogyasztók és az adatvédelmi hatóságok, mind pedig az informatikai termékek gyártói számára. A fogyasztók számára egyértelművé tenné, hogy az adott termékben vagy szolgáltatásban adatvédelmi szempontból megbízhatnak, csökkentené a hatóságok ellenőrzési terheit, és piaci előnyhöz juttatná a címkével rendelkező termékeket.

A címke kibocsátását megelőző eljárásnak két szakasza van: először jogi és informatikai szakértők értékelik a terméket vagy szolgáltatást, majd egy független hitelesítő testület (adatvédelmi hatóság) hitelesíti a szakértők által készített jelentést. A szakértőknek több feltételnek is meg kell felelniük (legyenek függetlenek a gyártótól, rendelkezzenek megfelelő szakmai

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

képesítéssel és gyakorlattal stb.) ahhoz, hogy felvételt nyerjenek a szakértői listára, amelyet a gyártók és forgalmazók a EuroPriSe projekt honlapján érhetnek el. Az informatikai termék vagy szolgáltatás értékelését a szakértőknek a EuroPriSe katalógusban felsorolt szempontok alapján kell elvégezniük. Az értékelési szempontokat négy csoportba sorolták:

- alapvető kérdések,
- az adatkezelés jogalapja,
- technikai és szervezési intézkedések,
- az érintettek jogai.

Az egyes csoportok tehát több vizsgálati szempontot, és mindegyik szemponton belül több kérdést tartalmaznak (például az adatkezelés jogalapjának értékelésekor 15 szempontot kell megvizsgálni és egy szemponthoz akár 5-10 megválaszolandó kérdés is tartozhat). A vizsgálati szempontok a 95/46/EK adatvédelmi irányelvben, a 2002/58/EK e-adatvédelmi irányelvben és a 2006/24/EK adatmegőrzési irányelvben lefektetett követelményekhez igazodnak. A szakértőknek iránymutatásul szolgálnak az Európai Bíróság határozatai és a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport véleményei a jogszabályok értelmezésekor. Mivel az Európai Adatvédelmi Címke azt nem tanúsítja, hogy a termék/szolgáltatás a nemzeti adatvédelmi törvényeknek is megfelel, az azoknak való megfelelést nem kell vizsgálniuk a szakértőknek. Az értékelési szakasz végén a szakértők egy jelentést készítenek, amely alapján a gyártó eldöntheti, hogy érdemes-e a terméket benyújtania a hitelesítő hatósághoz.

Az eljárás második szakaszában a hitelesítő hatóság (adatvédelmi hatóság) értékeli a jogi és az informatikai szakértő jelentését és dönt arról, hogy megkapja-e a termék a címkét. A hatóság vizsgálja a jelentés következetességét, teljességét és módszertanát, valamint biztosítja az eljárások egységességét. Az elutasító döntést a hatóság nem hozza nyilvánosságra, viszont értesíti a többi tagállam adatvédelmi hatóságait. Ha pozitív döntés születik, akkor a projekt honlapján közzétesznek egy rövid jelentést. Az információtechnológia gyors fejlődése miatt a címke csak 2 évig érvényes.

Az Európai Unió által finanszírozott projekt jelenleg a kísérleti szakaszban tart, 8 országból 9 tag – köztük a francia és a spanyol adatvédelmi hatóságok – részvételével. Az Európai Bizottság 2008 második felében

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

értékeli majd a projekt eredményességét és dönt arról, hogy bevezeti-e az Európai Adatvédelmi Címkét.

Irodánk – sok más adatvédelmi hatósághoz hasonlóan – érdeklődik a projekttel kapcsolatban, végső döntést azonban a kísérlet tapasztalatainak birtokában és az Európai Bizottság értékelése után hozunk.

Adattovábbítás harmadik országokba

A globalizáció és a terrorizmus elleni harc következményeként egyre gyakoribb jelenség, hogy hazai adatkezelők az Európai Gazdasági Térségen (EU tagországok, valamint Izland, Norvégia és Liechtenstein) kívüli, úgynevezett harmadik országokba továbbítanak személyes adatokat. A harmadik országok közül az Amerikai Egyesült Államokba irányuló adattovábbítások a leggyakoriabbak. A gyakran ismétlődő konzultációs kérdések miatt az év elején egy részletes tájékoztatóban ismertettük az adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseit (9. §), azok értelmezését, és Irodánk gyakorlatát a harmadik országokba irányuló adattovábbításokkal kapcsolatban. Emellett meg kell említeni az Egyesült Államokban adatvédelmi feladatokat ellátó Szövetségi Kereskedelmi Bizottság (Federal Trade Commission) képviselőinek látogatását. A találkozó kiváló alkalom volt az információcserére a két ország különböző adatvédelmi szabályozásának sajátosságairól.

Az Amerikai Egyesült Államokba a hazai adatkezelők általában két okból továbbítanak adatokat:

Az első ok az amerikai hatóságok adatkérése. Az Amerikai Belbiztonsági Minisztérium az utas-nyilvántartási adatokat gyűjti a légitársaságoktól az USA-ba utazó utasokról. Az Egyesült Államok Értékpapír- és Tőzsdefelügyelete a külföldi korrupt eljárásokra vonatkozó amerikai törvény és az értékpapír tőzsdéről szóló törvény alapján gyűjt adatokat hazai cégekről – tudomásunk szerint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletén keresztül – kölcsönös jogsegély alapján. Az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma pedig közvetve gyűjt adatokat magyar bankoktól, a nemzetközi átutalásokat lebonyolító SWIFT cég USA-beli adatbázisából való adatkérésekkel, a terrorizmus finanszírozását felderítő program keretében. Ezen adattovábbítások csak az érintettek hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján lehetnek jogszerűek, a törvényi felhatalmazás esetén pedig további

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

feltétel, hogy megfelelő legyen a személyes adatok védelmének szintje a harmadik országban. A megfelelő védelem biztosítását az USA hatóságai egyoldalú kötelezettség-vállalásokban vagy az EU-val kötött megállapodásokban vállalják. A hazai cégek kötelesek minden esetben tájékoztatni az érintetteket az adattovábbításról.

Az adattovábbítások második jellemző köre a multinacionális vállalatcsoportok magyar „leányvállalatainak" adatszolgáltatása az „anyacég" részére. Egy multinacionális vállalatcsoporton belüli, azaz a tagok közötti adattovábbítás legegyszerűbb módja, ha a vállalatcsoporton belül globálisan, tehát minden tagnál földrajzi elhelyezkedésre tekintet nélkül, kialakítják a személyes adatok megfelelő védelmét. A vállalatcsoport kötelezi tagjait (Kötelező Erejű Vállalati Szabályokkal, a továbbiakban BCR) egy egységes adatvédelmi szint kialakítására, amely egy minimum szintnek, de európai mércével mérve még megfelelőnek minősül. Ettől persze pozitív irányba el lehet (és el is kell) térni, ha a tag országának törvényei szigorúbbak.

2007-ben tovább egyszerűsödött a BCR-ek alkalmazása, mivel a 29-es munkacsoport elfogadott egy standard jelentkezési lapot, amelyet a cégek az adatvédelmi hatóságokhoz nyújthatnak be a BCR jóváhagyására irányuló eljárásban. Irodánk ennek hatására több BCR-t is kapott külföldi adatvédelmi hatóságoktól (a cég európai központjának székhelye szerinti ország adatvédelmi hatósága lesz az úgynevezett vezető hatóság, aki koordinálja az eljárást) véleményezésre. Annak ellenére azonban, hogy a tagállamok együttműködésére a munkacsoport kialakított egy eljárást, a határidőket is lefektetve, eddig csak egyetlen ügyben született meg a hatóságok közös döntése.

Ugyan a BCR-ek szerepét a 2006-os beszámoló már bemutatta és a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport fejezetén belül később részletesen is szó esik róla, néhány fontos jellemzőt most is szeretnénk kiemelni. A BCR-ekben lefektetett szabályok nem alkalmazhatók, ha azoknál a nemzeti adatvédelmi szabályozás szigorúbb. Minden BCR-nek tartalmaznia kell azt a kitételt, amely szerint annak szabályai csak akkor vonatkoznak a vállalatcsoport tagjára, ha az adott országban nincs szigorúbb rendelkezés hatályban. Ebből is látható, hogy a BCR-ek valójában a vállalatcsoport olyan tagjainál bírnak jelentőséggel, amelyek megfelelő adatvédelmi szinttel nem rendelkező harmadik országban találhatók. Különösen fontos vizsgálni, hogy a BCR tartalmazza-e azt a kötelezettség vállalást, amely szerint egy harmadik

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

országbeli adatkezelő az érintett kérelmére az érintett országában (az adatexportáló országban) vagy abban az EU tagállamban fordulhat az adatvédelmi hatósághoz vagy bírósághoz, ahol a vállalatcsoport központja van. Ez a kötelezettségvállalás nagy jelentősséggel bír, mivel legtöbb esetben egy ország adatvédelmi szintjét részben azért nem tartja megfelelőnek az EU, mert ott külföldiek nem érvényesíthetik adatvédelmi jogosultságaik sérelméből származó igényüket. A BCR-ek fontos részét képezik a vállalások gyakorlati megvalósulását biztosító intézkedések is (pl. külső és belső auditok).

Az adatvédelmi törvény szerint a megfelelő védelem biztosítása (akár BCR által) csak akkor feltétele az adattovábbításnak, ha az adattovábbítást törvény teszi lehetővé. Az érintettek hozzájárulásán alapuló adattovábbításoknak nem feltétele az, hogy a harmadik országban megfelelő szintű legyen az adatok védelme. Ez különösen aggasztó munkavállalói adatok továbbításakor, mivel a munkavállalói hozzájárulás önkéntessége kétségbe vonható a függőségi helyzet miatt. Ezért megnyugtatóbb megoldás lenne, ha a Munka Törvénykönyve megadná a törvényi felhatalmazást a BCR-ek alapján történő adattovábbításhoz. A Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál a kezdeményezésünket pozitívan fogadták.

Az adattovábbítások e második csoportjával kapcsolatban meg kell említeni, hogy több tagállamban is egyre gyakoribb jelenség, hogy a leányvállalatoknak a „pre-trial discovery" eljárás keretében kell személyes adatokat küldeniük USA-beli anyacégük részére. A „pre-trial discovery" az amerikai perjogra jellemző eljárás és a tárgyalás előkészítő szakaszában a lehetséges bizonyítékok összegyűjtését jelenti, akár az ellenféltől is. Az amerikai cégek egyre nagyobb nyomásnak vannak kitéve, hogy az EU-ban található „leányvállalataik" által tárolt adatokat is a szemben álló fél rendelkezésére bocsássák. Az amerikai cégek 90 százaléka érintett az eDiscovery-ben, amely az elektronikusan tárolt információk átadására irányul. Magyarország és az USA is részese a polgári és kereskedelmi ügyekben külföldről történő bizonyítás-felvételről szóló Hágai Egyezménynek, amely a polgári ügyekben a részes államok bíróságai között történő együttműködést szabályozza. Az egyezmény nem kötelezi a hazai cégeket a megkeresések teljesítésére, sőt az egyezményhez tett fenntartásunk alapján az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium is teljesítés nélkül visszaküldi a „pre-trial discovery" keretében történő megkereséseket a megkereső államnak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A személyes adatok megfelelő védelmét egy harmadik országbeli adatkezelő gyakran az Európai Bizottság modell szerződéseinek alkalmazásával demonstrálja. 2007-ben a 29-es Munkacsoporthoz javaslat érkezett az Európai Bizottság 2002/16/EK határozatában szereplő modell-szerződés módosítására. A módosítás biztosítaná a lehetőséget arra, hogy a harmadik országbeli adatfeldolgozó további adatfeldolgozót vegyen igénybe. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az Avtv. jelenlegi szabályai szerint az adatfeldolgozó nem vehet igénybe alfeldolgozót.

Schengeni csatlakozás

Az állampolgárok számára az Európai Unióhoz történő csatlakozás legszembetűnőbb bizonyítéka az államhatárok útlevél, személyi igazolvány felmutatása nélküli átlépésének lehetősége 2007. december 21-től. A belső határok lebontását a tagállamok rendvédelmi szerveinek fokozott együttműködése teszi lehetővé, így kompenzálva a határok eltörléséből adódó lehetséges biztonsági kockázatokat.

Az együttműködést, a tagállamok közötti adatcserét elősegítendő és a külső határokon az egységes határellenőrzés érdekében alakították ki a Schengeni Információs Rendszert (Schengen Information System – SIS). A rendszer a schengeni államok által rögzített adatokat tartalmazza. Az adatbázisban szerepelnek a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló harmadik országbeli személyek adatai; a letartóztatandó és európai elfogatóparancs alapján átadásra kerülő személyek adatai; eltűnt személyek adatai; bírósági eljárásban keresett személyekre (büntetőeljárásban bíróság által idézett személyekre, büntetés letöltésére felhívott személyekre, tanúkra) vonatkozó adatok; személyekre és tárgyakra vonatkozóan leplezett megfigyelés vagy célzott ellenőrzés céljából kiadott jelzések; lefoglalandó vagy büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználandó tárgyakra vonatkozó adatok. Az adatvédelmi elveknek megfelelően (főszabályként) az érintettnek joga van tájékoztatást kapni arra vonatkozóan, hogy milyen rá vonatkozó adatokat tárolnak a SIS-ben; kérheti a hibás adatok törlését, kijavítását, továbbá bírósághoz vagy az illetékes hatósághoz fordulhat kérve az adatok javítását, törlését vagy kártérítés megállapítását.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A SIS-szel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról az állampolgárok számára tájékoztató kiadvány készült, részletes információk pedig honlapunkon is olvashatóak.

A SIS-t tagállami nemzeti rendszerek és a Strasbourgban található központi rendszer alkotják. A rendszer felépítésének sajátosságát követi a rendszer ellenőrzése. A nemzeti rendszer felügyeletét a tagállam adatvédelmi hatósága látja el, a központi rendszer ellenőrzése a tagállamok adatvédelmi hatóságainak képviselőiből álló Közös Felügyelő Hatóság feladata. Hazánkban a nemzeti rendszer független felügyeletéért az adatvédelmi biztos felelős. Ennek megfelelően vett részt Irodánk a 2007. december 21-i csatlakozást megelőző – elsősorban jogalkotási jellegű – előkészületi feladatokban, ahogy az a korábbi évek beszámolóiból is kitűnik.

A SIS alkalmazása szükségszerűen együtt jár személyes adatok kezelésével, ezért elengedhetetlen volt a törvényi szintű szabályozás. A törvényelőkészítő munkák során az első egyeztető tárgyalások határideje csúszott, így a normaszöveg első változatát csak 2007 március végén kaptuk meg rövid válaszadási határidővel. Több, mint húsz pontból álló észrevételt tettünk, és aktívan részt vettünk a törvénytervezet munkacsoporton belüli vitájában is. Sajnos az elfogadott, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény – többszöri észrevételünk ellenére – 2007 végéig adós marad a SIS nemzeti részét képező N.SIS -hez tartozó adatbázisok adatkezelőjének meghatározásával. Ez alapvető gátját képezte – az egyébként régóta esedékes – Adatvédelmi Nyilvántartásba történő bejelentkezésnek is. A törvényhez kapcsolódó kormányrendelet és az ezzel összefüggő IRM rendelet előkészítő munkálataiba sajnálatos módon, felkérés hiányában nem állt módunkban részt venni.

További – sürgősen megoldandó – probléma, hogy az adatvédelmi biztosnak felügyeleti jogai gyakorlásához a nyilvántartási rendszerhez technikai értelemben is hozzá kellene tudni férnie, de a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatal az N.SIS adatbázishoz történő csatlakozást biztosító berendezések rendelkezésre bocsátásával ugyancsak adósunk.

Mivel a schengeni térséghez történő csatlakozás 2007. december 21-én megtörtént, és az eddig „próbaüzemben” működő rendszer „éles üzeművé” vált, ezért a törvényes rend maradéktalan betartása érdekében soron kívül

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kellene gondoskodni a fenti intézkedésekről, ellenkező esetben a rendszer működése nem minősíthető törvényesnek.

Az adatvédelmi biztos három éve megfigyelőként vesz részt a Közös Ellenőrző Hatóság (Joint Supervisory Authority Schengen) ülésein. Ez év tavaszán a Közös Ellenőrző Hatóság két vizsgálatot indított, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) 99. és 111. cikkére vonatkozóan. Az Ellenőrző Hatóság elnökének kérésére a megfigyelő státuszban lévő tagállamok is megválaszolták a leplezett figyelés vagy célzott ellenőrzés céljából bevitt figyelmeztető kérdésekre és az érintettek bírósághoz vagy az illetékes hatósághoz való fordulásának jogára vonatkozó kérdéseket, átgondolva az SVE gyakorlati megvalósításának tagállami lehetőségeit.

Konzulátusok ellenőrzése

Magyarország teljes jogú schengeni tagságának előkészületeként 2006-ban kezdődött a magyar konzulátusok vízumkiadásának adatvédelmi ellenőrzése, amely az idén a szentpétervári, a kisinyovi, a shanghaji és a hong-kongi konzulátusok, valamint a taipeji Magyar Kereskedelmi Iroda ellenőrzésével folytatódott.

A beszámolóban a szentpétervári és az ázsiai jelentéseket összefoglalva, a kisinyovi vizsgálatról készült jelentést részleteiben adjuk közre. Ennek oka, hogy a kisinyovi magyar konzulátuson nyitották meg az Európai Unió első közös vízumkérelem-átvevő központját (Common Application Centre – CAC). A konzulátusokon folytatott adatvédelmi vizsgálatok során azt ellenőrizzük, hogy a konzulátusok kizárólag a jogszabályban előírt, a vízumkérelem elbírálásához valóban szükséges adatokat kérjék a kérelmezőktől és a jogszabályban rögzített módon kezeljék a kérelmezők személyes adatait. Minden esetben ellenőrizzük a papíralapú iratok irattározásának rendjét és azt, hogy a kérelmezőket megfelelő módon tájékoztatják-e személyes adataik kezelésének mikéntjéről.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Kisinyov

Ellenőrzés a közös vízumkérelem-átvevő központban – a nem magyar vízumkérelmek átvétele, kiadása

A Bizottság felvetésére, hogy mely állam konzulátusa vállalja el a Moldáviában konzulátussal nem rendelkező tagállamok vízumkérelmének átvételét, Magyarország vállalkozott. A magyar felajánlás eredményeként a CAC-hoz több tagállam is csatlakozott.

A közös vízumkérelem-átvevő központ 2007. április 12-én kezdte meg működését, ettől kezdve veszik át a magyar vízumkérelmek mellett az osztrák, a szlovén és a lett vízumkérelmeket, a dán vízumkérelmeket május 21-étől kezdődően gyűjtik. A közös vízumkérelem-átvevő központ az egyes érintett tagállamok és a Magyar Köztársaság között megkötött kétoldalú megállapodások alapján működik. A központ átveszi a vízumkérelmeket, az adatokat és dokumentumokat továbbítja a célország konzulátusának és a visszaérkezett vízumokat kiadja a kérelmezőknek. Szükség esetén, például interjúra történő meghíváskor felveszi a kapcsolatot a kérelmezővel. A tagállamoknak a vízumkérelem elbírálásához kapcsolódó gyakorlata különböző. Vannak olyan tagállamok, amelyek a vízumkérelmezőtől több igazolást, dokumentumot kérnek és ezek alapján döntenek, a kérelmező személyét ellenőrizve. Van olyan tagállam, mint Lettország, ahol a lett meghívó fél ellenőrzésére fektetik a hangsúlyt, és magának a kérelmezőnek az ellenőrzése kevésbé szigorú. A CAC minden esetben az érintett tagállam előírásaira tekintettel jár el.

A központ munkatársai átveszik a kérelmezőtől a vízumkérelmet és a szükséges dokumentumokat, és ellenőrzik, hogy minden hiánytalanul került-e benyújtásra. A kérelmeket elektronikus úton és papíralapon is továbbítják. Az osztrák és dán kérelmeket a bukaresti konzulátusokra, a szlovén és a lett kérelmeket pedig Kijevbe küldik meg. Az elektronikus úton továbbított adatok szűkebb adatkörre vonatkoznak. Az útlevél leolvasó segítségével a rendszerbe bevitt fénykép, személyes adatok és az útlevél adatai, továbbá az ügyfél lakcíme kerül elektronikusan továbbításra. A kérelmeket hetente gyorspostával küldik meg az illetékes konzulátusoknak, illetve a kijevi lett konzulátusnak csak a kérelem szkennelt változatát küldik meg. A postára adásig a kérelmeket elkülönítve, elzárva tárolják.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatok elektronikus elküldését követően a számítástechnikai rendszer egy táblázatban generálja a következő adatokat: nyilvántartási szám, a kérelem beérkezése, a kérelem státusza és a kérelmező vezeték- és keresztneve; további személyes adat nem marad a rendszerben. A vízum kiadását követően ez a nyilvántartás is törlésre kerül. A központ működése során szükségessé vált a kérelmező elérhetőségének rögzítése, mert esetenként személyes interjúra kell hívni a kérelmezőt a döntéshozó konzul kérésének megfelelően. Ezért a vízumkérelem nyomtatvány első oldalát az elérhetőségi adatokkal lefénymásolják és ez a másolat Kisinyovban marad a vízumkérelem-átvevő központban. Javasoltuk, hogy a vízum kiadását és a költségek elszámolását követően ezt a fénymásolatot semmisítsék meg.

A kérelmek benyújtásakor a kérelmezők román és orosz nyelvű nyilatkozatot írnak alá, mely alapján hozzájárulnak ahhoz, hogy adataikat a közös vízumkérelem-átvevő központ kezelje, továbbá hozzájárulnak adataik külföldre történő továbbításához. A vizsgálat során kértük, hogy ezt a nyilatkozatot egészítsék ki azzal, hogy milyen célból kerülnek továbbításra az adatok. Kérésünknek megfelelően a nyilatkozatot még a vizsgálat során módosították.

A vízumkérelmezők tájékoztatása megfelelő. A világhálón a www.cac.md címen található román és orosz nyelven tájékoztatás a vízumkérelmek benyújtásának feltételeiről államok szerinti tagolásban, továbbá a központ munkarendjéről, az ügyintézési tudnivalókról. Ezen kívül automata telefonos információs rendszeren keresztül is megismerhetők a szükséges tudnivalók a nap 24 órájában, továbbá a konzulátuson fali hirdetőkön tájékozódhatnak az érdeklődők.

Természetesen azonosításra alkalmatlan módon statisztikákat készítenek a központ munkájára vonatkozóan. Ezek alapján 2007. április 12-e és május 21-e között 167 magyar, 152 osztrák, 122 lett és 10 szlovén kérelmet vettek át Kisinyovban.

A magyar vízumkérelmek feldolgozása

A Magyar Köztársaság külképviseletein a vízumkiadásnál a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (továbbiakban: Idtv.) és a végrehajtására kiadott rendeletek rendelkezéseire tekintettel jártak el. A pontosság érdekében megjegyezzük, hogy az Idtv.-t a vizsgálatot követően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sáról szóló 2007. évi II. törvény hatályon kívül helyezte. 2007. július 1-től az eljárás és az adatkezelés szabályait az új törvény határozza meg.

A magyar vízumkérelmek kapcsán elmondható, hogy az ügyintézés nagyrészt megegyezik a korábbi vizsgálatok során megismert ügyintézéssel. A kisinyovi konzulátuson is megfigyelhető az egyes adminisztratív fázisok elkülönülése. A vízumkérelmeket és a vízumkérelem elbírálásához szükséges dokumentumokat a helyi alkalmazottak veszik át a kérelmezőtől. Ezt követően az adatok felvitele a Konzuli Információs Rendszerbe (KIR) a magyar vízumadminisztrátorok feladata. A konzulátuson dolgozók a KIR azon részéhez férnek hozzá, melyhez munkájuk elvégzéséhez jogosultsággal bírnak. A magyar konzulátusra kiküldött rendszergazda a jogosultsági beállításokat szükség szerint haladéktalanul módosítani tudja. Vízumkérelmet utazási irodán keresztül a konzulátus nem fogad el, a kérelmeket kevés kivételtől eltekintve személyesen kell leadni.

A vízumkérelmek leadásakor a kérelmezők leadják útlevelüket, a kitöltött vízumkérelmet és egyéb szükséges dokumentumot. A vízumkérelmek átvételét követően az útlevél adatait útlevél leolvasó segítségével felviszik a KIR-be. Ha a beolvasás nem tökéletes, akkor manuálisan rögzítik az adatokat. A vízumkérelem elbírálásához szükséges további, az útlevélben nem szereplő adatokat szintén manuálisan rögzítik (erre példa az egészségbiztosítás időtartama). Az adatbevitelt és a vízumdíj számlázását követően egy, a képernyőn megjelenő ablakban tájékoztatás jelenik meg arra vonatkozóan, hogy a vízumkérelmező adatai szerepelnek-e a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók jegyzékében (tiltónévjegyzék) és az elveszett útiokmányok adatbázisában. A tiltónévjegyzékben és az elveszett úti okmányok adatbázisában keresni nem lehet, egy-egy ügyhöz kapcsolódóan jelez találatot a rendszer, vagy jelzi, hogy az adott személy nem szerepel az adatbázisban.

A KIR a vízumkérelmezők adatait a Külügyminisztériumon keresztül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalba (BÁH) továbbítja. A jogszabályban meghatározott esetekben a vízumkérelem ügyében nem a konzulátuson születik döntés, hanem a rendszerben továbbított adatok alapján a BÁH dönt a kérelem ügyében. A moldáv állampolgárok esetében főszabály szerint a vízumkérelem elbírálása központi hatáskörben a BÁH-nál történik a Vízumrendészeti kézikönyv 5. sz. melléklete alapján.

Az Idtv. 79. § (2) értelmében a vízumkérelmek és a kiadott vízumok alapján a külföldi adatait a központi adatkezelő szerv (BÁH) a vízum

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érvényességi idejének lejártát követő öt évig, az illetékes idegenrendészeti hatóság (konzulátus) a vízum érvényességi idejének lejártát követő egy évig kezeli. A kérelmeket és a benyújtott dokumentumokat a D vízumkérelmek és az elutasított kérelmek kivételével irattárban őrzik. Az irattárban 2006-ban és 2007-ben benyújtott vízumkérelmeket találtunk az ellenőrzés alkalmával, az elutasított kérelmek a 2003-as évtől kezdődően vannak meg az irattárban. A korábban benyújtott, elutasított kérelmeket a vonatkozó rendelkezések alapján megsemmisítették.

A vízumkérelmezők tájékoztatása megfelelő. Az Interneten, automata telefonos tájékoztatási rendszeren és a konzulátuson keresztül is megszerezhető a szükséges információ román és orosz nyelven. A vizsgálat összegzéseként megállapítható, hogy a Magyar Köztársaság kisinyovi konzulátusán a vízumkiadás során az adatkezelés, adatvédelem megfelel a jogszabályi előírásoknak, a közös vízumkérelem-átvevő központ pedig kifejezetten úttörő szerepet lát el, amely során az adatvédelmi normákat maradéktalanul sikerült megvalósítani.

A Közös Ellenőrző Hatóság ülésén beszámoltunk a Kisinyovban végzett vizsgálatról. A vizsgálatról készített jelentést megküldtük a CAC-ban résztvevő többi tagállam adatvédelmi hatóságának is.

Szentpétervár

2007 áprilisában vizsgáltuk a szentpétervári főkonzulátuson a vízumügyintézés gyakorlatát. A vízumkiadás során az adatkezelés, adatvédelem a következő két ajánlás figyelembevételével megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A főkonzulátuson kamerák figyelik az épület azon részeit, ahol az ügyfelek megfordulnak, erre több helyen is felhívják az ügyfelek figyelmét. Jelenleg a felvételeket nem rögzítik. Tanácsos lenne a felvételek rögzítése az esetleges visszaélések, ügyféli praktikák – amire más külképviseleten már volt példa – elkerülése érdekében. A felvételek rögzítésének adatvédelmi szempontból nincs akadálya abban az esetben, ha erről tájékoztatják az ügyfeleket, továbbá, ha a felvételeket bizonyos idő elteltével törlik.

Mivel az alagsori irattári helyiség egyben raktározási célokat is szolgál, ezért kértük, hogy a helyiségbe belépéssel rendelkezők körét azokra az alkalmazottakra korlátozzák, akik az irattári anyagokat kezelhetik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Shanghaj, Hong Kong, Taipej

Tajvan államiságát a Magyar Köztársaság nem ismeri el, ezért nincs a két állam között hivatalos kapcsolat. Ez az oka annak, hogy Tajvanon nem működik konzulátus. A tajvani Magyar Kereskedelmi Iroda fő feladata a kétoldalú kapcsolatok fejlesztése, kiemelten a kereskedelmi együttműködés bővítése, ugyanakkor az Iroda intézi a Tajvanról hazánkba látogatók beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos feladatokat is.

A vízumkérelmek száma az ázsiai régióban folyamatosan növekszik. Shanghajban az elmúlt két évben megkétszereződött a vízumkérelmek száma. Hong Kongban nem oly jelentős a vízumkérelmek száma, de az elmúlt két évben a növekedés 30 százalék volt. Az elmúlt években a tajvani Kereskedelmi Iroda által kiadott vízumok száma nem nőtt jelentős mértékben: Tajvanon évente 12.000 vízumot adnak ki.

Az adatvédelmi vizsgálat megállapította, hogy a Magyar Köztársaság shanghaji és hong kongi főkonzulátusán és a tajvani Kereskedelmi Irodában a vízumkiadás során folytatott adatkezelési, adatvédelmi gyakorlat a következő ajánlások figyelembevételével megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A külképviseletek jelenleg a KIR-nek csak ahhoz a részéhez férnek hozzá, csak azoknak a vízumkérelmezőknek az adatait látják, akik az adott külképviseleten nyújtották be kérelmüket. A Külügyminisztérium tervei között szerepelt a KIR olyan fejlesztése, hogy az adatbázisba bevitt kérelmezői adatokhoz ne csak az a konzulátus férhessen hozzá, amelyik az adatokat bevitte, hanem az adott országban található valamennyi magyar konzulátus. Ez az elképzelés adatvédelmi szempontból nem kifogásolható és a konzulátusok munkáját megkönnyítené, ezért javasoltuk, hogy ezt a fejlesztést a kínai magyar külképviseleteken is valósítsák meg. A kijevi konzulátuson elvégzett vizsgálathoz hasonlóan, ebben az esetben tanácsos lenne a konzulátuson alkalmazottak munkaszerződésébe belefoglalni, hogy a biztonsági kamerák munkavégzés közben felvételt készítenek róluk. A munkavállalók aláírásával hozzájárulásuk a felvételek készítéséhez megadottnak tekinthető.

Elutasító döntés esetén a shanghaji konzulátus a kérelmező által benyújtott összes dokumentumot megküldi a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) regionális központjába. Ilyen gyakorlatot az eddigi vizsgálatok során nem tapasztaltunk és – kivételes estektől eltekintve – nem is szükséges, hogy a dokumentumokat akár eredeti formában, akár másolat-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban a konzulátus továbbítsa a BÁH-nak. Adatbiztonsági okokból is célszerűbb az adatokat a konzulátuson tárolni. A helyi konzuli együttműködés keretében a konzulátusok közötti személyes adat átadására vonatkozóan nincs jogszabályi felhatalmazás. Ezért ezt a gyakorlatot, bár elképzelhető, hogy a konzulátusokon folyó munkát megkönnyíti, kértük, hogy a jövőben ne folytassák.

Az Amerikai Egyesült Államok vízummentességi programjának kiterjesztése (Visa Waiver Program)

A Külügyminisztérium 2007 májusában szervezett szakmai megbeszélést az Amerikai Egyesült Államok vízummentességi programjának magyar állampolgárokra történő kiterjesztésének lehetőségéről. A megbeszélésen elmondtuk, majd később ezt írásban is megerősítettük, nincs akadálya annak, hogy a Visa Waiver Program keretében az amerikai fél megkapja az ellopott, elveszett úti okmányokra vonatkozó adatokat. Ezeknek az adatoknak egy részét az Interpolon keresztül jelenleg is ellenőrizni tudják az amerikai hatóságok. A Schengeni Információs Rendszer kialakítása során kiépítendő, az ellopott, elveszett úti okmányok központi adatbázisához történő hozzáférés kizárólag eseti jelleggel elfogadható. Szintén elképzelhető a körözési információkhoz történő hozzáférés megvalósítása, meghatározott bűncselekmények vonatkozásában, eseti alapon. Szükséges azonban az adatlekérdezésekre vonatkozó szabályok kétoldalú megállapodásban történő szabályozása és a megállapodás törvényben történő kihirdetése.

A Visa Waiver Program kapcsán megkerestük nemzetközi partnereinket, akik arról tájékoztattak, hogy a többi tagállamban az adott ország ez ügyben illetékes hatóságai nem kérték a nemzeti adatvédelmi hatóságok szakmai véleményét a program előkészítése során.

A Prümi Szerződéshez való csatlakozás

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a „határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében” létrejött szerződést (Prümi Szerződés), melynek célja a Schengeni Megállapodás bevezetésével

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

keletkezett biztonsági deficit kiegyenlítése volt. Ennek megfelelően a résztvevő országok fokozzák a határon átnyúló együttműködésüket a terrorizmus elleni harc, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció területén, különös tekintettel a kölcsönös információ cserére. Ennek fő eszközei a DNS profil, az ujjnyomat és a gépkocsi nyilvántartás adatainak kölcsönös felhasználása, hangsúlyozva, hogy az úgynevezett nemzeti kapcsolattartó egységen (National contact point) keresztül történő adatváltásnál az egyes országok nemzeti joganyagának előírásait kell figyelembe venni.

A Prümi Szerződéshez történő magyar csatlakozás előkészítő munkái 2006–ban kezdődtek, erről a tavalyi beszámolóban már volt szó. Az egyik lényeges megállapítás az volt, hogy a magyar csatlakozás törvényhozási munkái során ki kell jelölni a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló, 1999. évi LXXXV. törvényben (továbbiakban: Bnytv.) is szereplő daktiloszkópiai és fénykép, valamint a DNS nyilvántartás adatkezelőjét. Mindkét nyilvántartás a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet (BSZKI) szervezeti keretében működik, de a Bnytv. által meghatározott bűnügyi nyilvántartást üzemeltető (kezelő) szervezet jelenleg a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala. Ezért a két szervezet viszonyában adatvédelmi szempontból szükségessé vált a feladatmegosztás (adatkezelő-adatfeldolgozó) tisztázása, melyre a 2007-ben befejeződött vizsgálatunk tett pontot. Ellenőriztük a BSZKI-ban folytatott daktiloszkópiai rendszer adatkezelését, a 2007 márciusában megtartott helyszíni ellenőrzés célja pedig a DNS-profil nyilvántartás adatkezelésének átvilágítása volt.

A Bnytv. előírása alapján külön adatbázisban tárolják az egyes mintákhoz tartozó személyes adatokat és a minták laboratóriumi vizsgálatával nyert DNS-profilokat. A két adatbázist egy közös azonosító kód alapján lehet egymáshoz rendelni, mely csupán mutató szerepet tölt be, semmilyen következtetés nem vonható le belőle az adattartalomra vonatkozóan.

A törvényben szereplő gyanúsított minták feldolgozásának leginkább labormunka-igényes, ennek következtében „bérmunkaként" költségtakarékosan kiadható részét anonimizált formában a Genoid Molekulárbiológiai Kutató, Gyártó és Egészségügyi Szolgáltató Kft. (Genoid Kft.) végzi. A Genoid Kft. a 2005. évben kiírt közbeszerzési eljárás keretében (a megfelelő auditáció birtokában) három éves időtartamra elnyert pályázat alapján kapott erre a tevékenységre megbízatást, mint egy kifejezetten erre a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tevékenységre szakosodott, a szükséges eszközökkel felszerelt minősített laboratórium. A munka minőségét a Genoid Kft.-nél dolgozó igazságügyi szakértő ellenőrzi, felügyeli. A minták anonimizálását a Genoid Kft.-nek történő továbbítás előtt a BSZKI végzi, a minták megjelölése vonalkóddal történik, melyre az adott minta feldolgozás során történő automatizált nyomon követése miatt is szükség van.

A Genoid Kft.-nél végzett tevékenység jelenti az Intézet szakértői munkájának alapját, mert az itt meghatározott DNS-profil, mint alapadat kerül be a DNS-profil adatbázisba. A Genoid Kft.-nél alkalmazott biztonsági eljárások részben a minősített laboratóriummal szemben támasztott követelmények, részben a munka speciális jellege által megkívánt módon alakulnak.

Az adatvédelmi törvény értelmező rendelkezései szerint ez a tevékenység szerződés keretében végzett adatfeldolgozó tevékenységnek minősül, melyet az adatkezelő megbízásából végez az adatfeldolgozó. A Belügyminisztérium Központi Gazdasági Főigazgatósága, mint megrendelő, és a megrendelő részéről közreműködő szervezeti egység, a BSZKI által a Genoid Kft.-vel kötött „Vállalkozási szerződés” másolatát áttekintve megállapítható, hogy az összhangban van a közbeszerzési eljárásban kiírt feltételekkel, azonban az adatfeldolgozásra vonatkozóan csak nagyon általános előírásokat tartalmaz. Ezért javasoltuk, hogy a Genoid Kft.–vel az adatfeldolgozásra vonatkozó megbízási szerződést soron kívül kössék meg. Ebben a szerződésben kell pontosan szabályozni a DNS-profil feldolgozásával kapcsolatos eljárási szabályokat, az egyes szereplők adatkezeléssel kapcsolatos jogait, kötelezettségeit, különös tekintettel a minták anonimitására.

A BSZKI végzi a személyes adathoz nem kötött helyszíni bűnjelmintákból a DNS profilok meghatározását, a már ismert profilokkal történő összehasonlítását, azaz a tulajdonképpeni szakértői munkát. Ennek keretében külföldi megkeresések esetén az intézet ad szakértői véleményt, illetve szükség esetén a magyar megkereséseket az intézet kezdeményezi a külföldi partnereknél. Azonosítás esetén az eredmény a minta azonosító kódjának megismerése. Hazai megkeresés esetén az azonosító kód alapján állapítják meg a kérdéses személy kilétét a személyi adatbázisban, külföldi megkeresés esetén az azonosítás tényét közlik az azonosítást kérő szervezettel, de a szóban forgó személy adatait csak jogsegély egyezmény keretében adják meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A helyszíni vizsgálat során ezeket a folyamatokat – a lehetőségekhez képest – megtekintettük, ideértve a név-adatokkal beérkezett minták érkeztetését, az adatok személyes adatbázisba történő rögzítését és az anonimizálás folyamatát.

Az itt szerzett tapasztalatok megerősítették azt a korábbi véleményünket, hogy a DNS-profil adatbázisnál alkalmazott adatkezelés – az adatfeldolgozói szerződés megkötésének függvényében – megfelel a törvény által előírt szabályoknak. Mivel a szakértői munka jelenti az adatbázis működtetésének alapját – ezt a tényt a Belügyminisztérium közjogi helyettes államtitkára, Dr. Sípos Irén 2004. május 12-én kelt levelében is hangsúlyozta –, a BSZKI adatkezelő tevékenységet folytat, amely során több, ehhez kapcsolódó adatfeldolgozást végző szervezettel működik együtt. Az adatkezelői státusz megerősítése azonban természetszerűleg együtt jár olyan kötelezettségekkel is, melyek a Bnytv. 46. §-ban szereplő adatszolgáltatásra és az érintett állampolgárok 49. § (4) bekezdésében szereplő tájékoztatására vonatkoznak.

A vizsgálat eredményéről tájékoztattuk az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vezetőjét is, aki ígéretet tette arra, hogy a Bnytv. jövőben esedékes általános felülvizsgálatánál megállapításainkat figyelembe veszik.

Sajnálatos módon erre a felülvizsgálatra a 2007. évben nem került sor, pedig az Országgyűlés 2007. szeptember 17-én elfogadta a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött Szerződés (Prümi Szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CXII. törvényt, mely 2007. december 1-jén lépett hatályba.

Az EURODAC vizsgálat

Az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározása érdekében 1990. június 15-én Dublinban aláírták az erről szóló egyezményt (továbbiakban: a dublini egyezmény). Az egyezmény előírásai értelmében meg kell állapítani a menedékjogot kérelmező személyek és a Közösség külső határa-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

inak jogellenes átlépése miatt letartóztatott személyek azonosságát, valamint lehetővé kell tenni annak ellenőrzését, hogy az illegálisan az adott tagállam területén tartózkodó külföldiek kértek-e menedékjogot valamely másik tagállamban.

A személyek pontos azonosításának alapjául a Európai Közösségek tagállamai az ujjnyomatok összehasonlítását választották. Az erre szolgáló rendszer EURODAC néven került kialakításra a Tanács 2725/2000/EK rendelete alapján. Az itt meghatározott rendszer egy központi egységből áll, amely az ujjlenyomatadatok számítógépes központi adatbázisaként működik, és a tagállamok, valamit a központi adatbázis közötti elektronikus adatátvitelt szolgálja. Az Eurodac rendszer tehát egyrészt a menedékjogot kérelmező személyek azonosítására, másrészt a menedékjog elbírálásában eljáró ország meghatározására szolgál. A rendszer alkalmazása ennek megfelelően bonyolult jogi és eljárási feladatokat lát el.

Az Európai Adatvédelmi Biztos, Peter Hustinx úr kezdeményezésére lefolytatott – a tagállamoknak továbbított kérdőíves – vizsgálat összefoglaló jelentését az EURODAC Felügyelő Koordinációs Csoport 2007 júliusában adta ki. Ennek főbb megállapításai a következők:

1. A különleges keresések témakörében nagyszámú keresést hajtottak végre, ezeket azonban nagyrészt tévedésből végezték (például a rendszerhez történő egyéb hozzáférés nehézsége miatt vagy oktatási célból).

2. Az Eurodac rendelettől eltérő, egyéb célra történő lehetséges alkalmazás, azaz a célhozkötöttség elvének tiszteletben tartása területén a vizsgálat nem állapított meg hiányosságot. Az a tény, hogy az adatvédelmi hatóságok még nem kaptak panaszt ezzel kapcsolatban, szintén megerősíti ezt az értékelést (azonban óvatosan kell bánnunk ezzel a következtetéssel, tekintettel a menedékért folyamodók Eurodac-hoz kapcsolódó jogi ismereteik hiányára).

3. A felelősségek szétválasztásánál a jelentés megállapította, hogy míg az alapelv önmagában nem is problémás, az alkalmazása igen. Nem fordulhat elő, hogy a legfőbb adatkezelő nem azonosítható, a legbonyolultabb felépítésű tagállamok esetében azonban maguk az adatvédelmi hatóságok kérték, hogy az adatkezelő személyét közöljék velük. Ennek a kérdésnek a pontosítása Magyarországon is az elkövetkező időszak fontos feladatát képezi.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4. Az ujjnyomatok technikai minőségével kapcsolatban jelenleg az adatok 6 százalékát utasítják el rossz minőség miatt; az elmúlt évben is ez volt a helyzet. Általános megállapítás, hogy az optikai szkennerek, mint például a „live scanner" alkalmazása sokkal hatékonyabb, mint a tintás ujjlenyomatvétel. Az optikai szkennerek esetén a minőségi hibákat azonnal jelzi a berendezés, ezzel összhangban a tintás ujjnyomatvételi lapok esetén magasabb az elutasítás aránya, mint ez elektronikus lapoknál. Az ujjnyomatok technikai minőségét egyaránt befolyásolja az alkalmazott technikai berendezések színvonala, illetve az ujjnyomatvételt végző személyzet rendszeres oktatása. Ezen a téren Magyarország – a jelentés megállapításaitól függetlenül – új eszközök rendszerbe állításával bővíti az elektronikus ujjnyomatbeviteli kapacitását, másrészt rendszeres képzéssel, továbbképzéssel és helyszíni konzultációval segíti az ujjnyomatok vételének minőségi javítását.

Az Európai Adatvédelmi Biztos, mint az EURODAC rendszer központi egység felügyelő szervezetének vezetője, az előbb említett – tagállami – vizsgálat mellett, a központi egységre vonatkozó részletes biztonsági auditot is végrehajtott. Az Eurodac rendszere a központi egységből, a rendszer működését garantáló egységből, valamint a felhasználói egységekből áll. A szóban forgó vizsgálat a központi egységet érintette, és nem terjedt ki a központi egység és a tagállamok közötti hálózat működésére. A vizsgálat magában foglalta a központi infrastruktúra, személyzeti, szervezeti és technológiai kérdések vizsgálatát annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani, vajon a rendszer továbbra is eleget tesz-e az Eurodac rendeletben foglalt követelményeknek, illetve a biztonsági intézkedések megfelelnek-e a jelenlegi legjobb gyakorlatnak. A vizsgálat azzal a megállapítással zárult, hogy az alkalmazott biztonsági intézkedések, valamint az intézkedések alkalmazásának módja magas szintű védelmet garantál. Ugyanakkor a rendszer bizonyos elemei és a szervezeti biztonság gyenge pontokat is tartalmaz.

NEBEK - EUROPOL Nemzeti Iroda

Magyarország 2001-ben, az újonnan csatlakozó országok közül elsőként, együttműködési megállapodást kötött az Europollal, amelynek teljes jogú tagjává az Európai Unióhoz történt csatlakozás után három hónappal vált. Az Europol Egyezményt a 2006. évi XIV. törvény hirdette ki.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Europol célja, hogy a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés keretében javítsa a tagállamok illetékes hatóságainak eredményességét és együttműködését a nemzetközi bűnözés súlyos formáinak megelőzése és leküzdése terén. Az Europol az úgynevezett „egyablakos elv" alapján működik: meghatározott feladatokat egy kijelölt központi hatóság lát el a tagállamban, amely a hazai koordináció mellett az uniós szervezettel való kapcsolattartásért is felelős, azaz közvetítő szerepet tölt be. Az „egyablakos elv"-nek való megfelelés céljából az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény hozta létre az Országos Rendőr-főkapitányság szervezetében a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot (NEBEK), mely 2002. januárban kezdte meg működését. A törvény hatálya kiterjed az Europol-lal, az Interpol-lal, a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF), valamint a két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében vagy az európai közösségi jogi normák alapján megvalósuló bűnügyi együttműködésre és információcserére.

Az Europol Egyezmény értelmében a tagállamoknak ki kell jelölniük egy független nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóságot, amelynek egyik feladata az Europollal történő információcsere során a személyes adatok kezelésének és továbbításának hazai jog szerinti ellenőrzése. E feladatot Magyarországon – a 2006. évi XIV. törvényben előírtaknak megfelelően – az adatvédelmi biztos látja el.

A 2007-ben végrehajtott adatvédelmi ellenőrzéseink során nyolc, véletlenszerűen kiválasztott, az Europol-lal történt adatcserét tartalmazó ügyet vizsgáltunk, s az alábbiakat állapítottuk meg:

1. Egy kiadatással kapcsolatos ügyben az érintettet olyan nyilvántartásban is lekérdezték, amely az adott ügy intézéséhez nem volt szükséges – ez rutinszerű (cél nélküli) lekérdezésre utal.

2. Az Europolnál működik egy Interpol-összekötő is. Egy tőle származó, telefonszám-ellenőrzést kérő ügyben az érintettek adatait a hazai nyilvántartásokban ellenőrizték, találat nem volt, de a megkeresésre nem válaszoltak. Céltól eltérő adatkezelésre utal, hogy a telefonszám-felsorolásban szereplő ország-előhívó számok alapján magyarországi szám nem volt. Az ugyanezen ügyben érkezett további adatokat és információkat nem ellenőrizték, nem elemezték, és nem továbbították egyetlen olyan hazai nyomozóhatóságnak

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sem, amely érdeklődhet az eset iránt. Az adattárolás célja sem azonosítható annak fényében, hogy sem elemzés, sem hazai szervnek való továbbítás nem történt.

3. Gyakori hiányosság, hogy az adatkérésből hiányzik vagy az adatkérés célja, vagy a jogalapja, esetenként mindkettő. E mulasztás az adatkezelés jogszerűségének ellenőrizhetőségét akadályozza.

4. Az évek óta folyó ügyek egy iktatószámon futnak, s esetenként több száz alszámot tartalmaznak. Az ügyeket nem strukturálják bűncselekmény, személy, vagy más szempont szerint, ezért nehezen áttekinthetőek, ami nemcsak az adatvédelmi ellenőrzést, hanem a munkavégzést – így az elemzést is – megnehezíti.

Egy ilyen, 2003 óta tartó ügyben találtunk egy távközlési szolgáltatónak küldött adatkérést, amelyben az adatkérés jogalapjaként egy elérhetetlen megállapodásra hivatkoztak. További jogalapként a 29/1996. számú BM rendelet volt megjelölve, amely azért volt hibás, mert ez a rendelet a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 15/1994. BM rendeletet módosította, és sem az alaprendeletben, sem a módosításban nem szerepel a NEBEK, mivel az nem nyomozó hatóság. Ugyanebben a levélben a NEBEK élni kívánt azzal a törvény adta lehetőséggel, hogy az érintett tájékoztatáshoz fűződő jogát bűnüldözési érdekből korlátozza, ám elvétette a jogszabályra hivatkozást: a rendőrségi törvény olyan szakaszára hivatkozott, amelyet az Alkotmánybíróság két hónappal azelőtti hatállyal megsemmisített.

5. Az Europollal folytatott információcsere során mind az Europol, mind a hazai jogszabályok előírásai alapján különböző jelöléseket kell alkalmazni, amelyekkel egyrészt az információ és forrása megbízhatóságát, másrészt az információ felhasználhatóságát minősítik. Adatvédelmi szempontból ez utóbbinak van jelentősége. Sajnálatos módon mind a hazai, mind a külföldi hatóságoktól érkező adatkérések, illetve az azokra adott válaszok többségéről vagy hiányoznak a jelölések, vagy pontatlanok. Az előző pontban említett ügyben például az egyik adatkérésen szerepelt egy kezelési kód, de a részleteket, azaz a továbbítás célját, a további felhasználási engedélyeket és korlátozásokat már nem jelölték meg.

6. 2007 novemberében üzembe állították a NEBEK új elektronikus iktatórendszerét. A MonDoc nevű program elkészítését egyrészt az eddigi iktatórendszer hiányosságai, másrészt a schengeni csatlakozásból adódó

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

többletfeladatok számítógépes támogatása indokolta. Az egyik adatvédelmi ellenőrzésünk során megkezdtük a program „tesztelését". A program első ránézésre bonyolult, a funkciógombok mérete és elhelyezése nem igazán felhasználóbarát, az egyes műveletek elvégzése körülményes és időigényes, emiatt az a benyomásunk alakult ki, hogy a program használatával az ügyintézési idő jelentősen meghosszabbodik.

A korábbi rendszer egyik hibájaként értékeltük, hogy a küldő szervezeti egység nevét nem legördülő menüből kellett kiválasztani, hanem be kellett gépelni. A gépelési hibák miatt egy szervezeti egység neve legalább két, de eseténként 5-6 formában szerepelt a rendszerben, ami a küldő szerv szerinti visszakeresést nehezítette. A szabad begépelési lehetőség a MonDoc rendszerben is adott, emiatt a lekérdezés továbbra is összetett feladat marad (valamennyi formációt egyenként kell lekérdezni, hogy végül összeálljon a szervezeti egység teljes iratanyaga).

Megnéztük az egyik irat naplóadatait is: az egyes műveletek elnevezései miatt nem tudtuk megállapítani, hogy valójában mi történt a vizsgált elektronikus irattal.

7. Végül, de nem utolsósorban két örvendetes tény: elkészült az egyes országos nyilvántartásokhoz történő hozzáférési jogosultsággal rendelkezők nyilvántartása, ezzel együtt új, ellenőrizhetőbb eljárási rendet vezettek be a jogosultsági ügyintézésben, továbbá a munkaállomásokat leválasztották az internetről, amivel komoly adatbiztonsági kockázatot hárítottak el.

Váminformációs Rendszer (CIS)

A Európai Unió tagországainak vámügyi együttműködése során az információcsere hatékonyságának elősegítése érdekében a tagállamok és a Bizottság által egyformán hozzáférhető automatizált Váminformációs Rendszert (CIS) hoztak létre, melynek első és harmadik pilléres jogi alapját az 515/97/EK rendelet és az 1995. június 26-i Egyezmény teremtette meg. A CIS a megállapodások értelmében az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) keretében működik, és ez a szervezet a felelős a CIS technikai megvalósításáért, működtetéséért és karbantartásáért.

A CIS egy központosított rendszer, melynek egyik legfőbb jellemzője, hogy a tagállam által kijelölt illetékes nemzeti hatóság (Magyarországon a Vám- és Pénzügyőrség) közvetlen adatbeviteli lehetőséggel rendelkezik. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nemzeti adatbázisban szereplő adatok központi rendszerbe történő rögzítését csak *„jóváhagyó”* (*„authorizer”*) jogosultsággal rendelkező végezheti, aki a rögzítés során vizsgálja a bevitt adatok pontosságát, jogszerűségét és az adatvédelmi szabályok érvényesülését. A bevitt adatokat bármelyik regisztrált felhasználó lekérdezheti. A felhasználói jogosultság megadása a *„jóváhagyó”* által aláírt formanyomtatvány alapján az OLAF-nál történik. A központi rendszerben tárolt adatokat évente felülvizsgálják.

A CIS adatállomány első- és harmadik pilléres adatokat is tartalmaz, ezért a rendszer adatvédelmi felügyelete többrétű:

- az első pillér adatkörébe tartozó ügyek esetében a tagállami adatbázist a nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóság, az OLAF-nál lévő központi adatbázist az európai adatvédelmi biztos és az OLAF belső adatvédelmi felelőse ellenőrizheti;
- a harmadik pillér adatkörébe tartozó ügyek esetében a tagállami adatbázist a nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóság, európai szinten pedig a közös adatvédelmi ellenőrző hatóság (Customs Joint Supervisory Authority – Customs JSA) felügyeli.

Magyarországon a nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóság feladatát az adatvédelmi biztos látja el, aki 2006 nyara óta tagja a közös adatvédelmi ellenőrző hatóságnak és 2007 tavaszától a Customs JSA alelnökévé választották.

2006 júniusában a Customs JSA úgy döntött, hogy valamennyi tagállamban egységes adatvédelmi ellenőrzést kell tartani, ezt a vizsgálatot az elmúlt évi beszámolóban részletesen ismertettük.

2007. június 13-14-én a JSA által kinevezett négy fős ellenőrző csoport vizsgálta a CIS működését és az adatbázisát. A Magyarország, mint tagország által bevitt adatok között hibát észlelt, amiről 2007. július 2-án tájékoztattak minket, és – 2007. július 20.-i határidővel – kérték a hibás adatmegadás okának kivizsgálását. 2007 júliusában az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai helyszíni ellenőrzést tartottak, melynek során kiderült, hogy egy arra jogosult vámhatóság egy gépjármű határon történő belépése során végzett ellenőrzésénél illegális rejtekhelyet fedezett fel a rakodótérben. Ez a rejtekhely a vizsgálat idején üres volt, de feltételezhető, hogy más esetekben bűncselekmény elkövetésére használták. Az erre vonatkozó adatokat és a gépjármű vezetőjének adatait rögzítették és továbbították a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

magyar hatóságok a CIS-be. Ennek során a gépjárművezető személyes adatainak rögzítésénél került sor hibás adatrögzítésre, mivel születési dátuma helyére az adatrögzítés dátuma került megadásra. Ez véleményünk szerint a rögzítő program bizonyos hiányosságaira is felhívja a figyelmet. Az ellenőrzés során megtekintettük az adatrögzítés alapjául szolgáló ügyiratot, az adott esetre vonatkozóan megvizsgáltuk az adatkezelés szabályainak betartását.

A vizsgálat során a rendelkezésünkre álló ügyiratból megállapítható volt a hiányzó születési adat, melyet az arra jogosult tisztviselő jelenlétünkben kijavított az adatbázisban, és melynek eredményéről lekérdezés keretében személyesen is meggyőződtünk. A vizsgálat eredményről a kért határidőre tájékoztattuk a JSA titkárát.

Részvételünk a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport tevékenységében

A munkacsoport a tagállamok nemzeti adatvédelmi felügyelő hatóságainak vezetőiből, biztosaiból álló, független tanácsadó szerv, melynek munkájában 2007-ben is aktívan részt vett Irodánk. Szinte minden megtárgyalt témához hozzájárultunk álláspontunk ismertetésével, ezzel szerepet (és felelősséget) vállalva a munkacsoport véleményeinek, munkaanyagainak elkészítésében.

A tagságunkból származó feladatainkat két csoportba lehet sorolni: az ülések előtti előkészítő és az azokat követő végrehajtási feladatokra. Az előkészítő folyamatban való aktív részvételt kiváló lehetőségnek tartjuk arra, hogy hangot adjunk adatvédelmi szabályozásunk sajátosságainak, prioritásainknak és megosszuk tapasztalatainkat a többi tagállammal. A munkacsoportnak gyakran uniós jogszabálytervezetekről kell állást foglalnia, így alkalmunk van arra, hogy ne csak azok átültetésekor, hanem már megalkotásukkor is kinyilvánítsuk véleményünket.

A munkacsoport véleményeinek előkészítése információgyűjtést jelent a tagállamok adatvédelmi hatóságaitól egy adott problémával kapcsolatban a nemzeti adatvédelmi szabályozásról, a kiadott állásfoglalásokról vagy arról, hogy mi a tagállamok álláspontja egy adatvédelmet érintő uniós jogszabály- vagy egyéb tervezetről. A kéthavonta tartott üléseken a tagál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lamok ütköztetik véleményeiket, majd kialakítanak egy közös álláspontot, ezáltal előmozdítva az adatvédelmi irányelv egységes alkalmazását.

Fontosnak tartjuk a munkacsoport anyagainak elfogadását követően a közvélemény gyors tájékoztatását, ezért az ülésekről szóló sajtóközlemények és az elfogadott dokumentumok fordítását honlapunkon el lehet érni. Gyakorlatunkban figyelembe vesszük a véleményekben foglaltakat, főként, ha jogértelmezési problémák merülnek fel, vagy egy új probléma megoldása előtt állunk.

A munkacsoport tevékenységét 2007-ben a terrorizmus elleni küzdelem jegyében történő túlzott adatgyűjtés és adattovábbítás problémája, ezen belül különösen az USA és az EU különböző adatvédelmi szintjeinek közelítését célzó megállapodások értékelése dominálta. 2007-ben megkezdődött a keresőprogramok adatvédelmi kérdéseinek vizsgálata, amely jelentős visszhangot keltett a sajtóban is.

Emellett kiemelt figyelmet szentelt a munkacsoport a személyes adat fogalmáról szóló anyagának is, amely eddigi egyik legfontosabb lépése az egységes jogalkalmazás megteremtése terén.

A munkacsoport 2007-ben a következő véleményeket és munkaanyagokat fogadta el:

1/2007 sz. vélemény a bűnüldöző, a vám- és az egyéb biztonsági hatóságok munkájában alkalmazott felderítési technológiákról szóló zöld könyvről (WP 129):

Az Európai Bizottság 2006-ban fogadta el a bűnüldöző, a vám- és az egyéb biztonsági hatóságok munkájában alkalmazott felderítési technológiákról szóló zöld könyvet (általános problémafelvetés és alternatív javaslatok bemutatása) (COM(2006) 474), melynek célja az érdekelt felek közötti vita ösztönzése volt. A téma adatvédelmi vonatkozásainak köszönhetően a Bizottság a munkacsoportot is meghívta, hogy vegyen részt a dokumentummal kapcsolatos konzultációban.

A munkacsoport hangsúlyozta, hogy a felderítési technológiák példa nélküli megfigyelést tesznek lehetővé és felhívja a Bizottság figyelmét az adatvédelmi biztosok „megfigyelt társadalomról" szóló konferenciáján elfogadott közleményére. A közlemény arra figyelmeztetett, hogy a megfigyelésnek lehetnek pozitív következményei is, azonban ellenőrzés hiányá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ban, túlzott mértékű, láthatatlan alkalmazásuk magánéletünket már nem csak befolyásolják, hanem aláássák bizalmunkat, megnövelik a társadalmi kirekesztődés esélyét. A technológiák önmagukban nem feltétlenül jelentenek problémát, ha az adatvédelmi jogszabályoknak egyébként megfelelnek. Elengedhetetlen például, hogy az emberek figyelmét felhívják alkalmazásukra.

Általános kifogás, hogy a zöld könyv felderítési technikákra vonatkozó definíciója nem elég pontos és részletes, általánosságban beszél „felderítési technikákról". Ez nem fogadható el, különbséget kell tenni az egyes technológiák között és világosan meg kell határozni azok adatkezelési céljait. Nem elegendő indok az alapvető jogok korlátozására az adott felderítési technika hasznossága: kényszerítő társadalmi szükségletet kell kielégítenie ahhoz, hogy jogszerűen korlátozza a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jogot.

Kifogásolható továbbá, hogy a zöld könyv egyenlőség jelet tesz a „terrorizmus" és „a bűnözés egyéb formái" közé. A vélemény végül néhány adatvédelmi alapelvre hívja fel a Bizottság figyelmét: meg kell határozni a személyes adatok gyűjtésének célját, csak ezen cél eléréséhez szükséges adatokat lehet begyűjteni, amelyeket csak a szükséges ideig szabad megőrizni.

Munkadokumentum az elektronikus egészségügyi nyilvántartásban (EHR) tárolt egészségügyi adatok kezeléséről (WP 131):

A munkadokumentum iránymutatást ad az egészségügyi adatok kezelésére vonatkozó jogszabályok értelmezéséhez, valamint áttekinti az elektronikus egészségügyi nyilvántartások kialakításának adatvédelmi feltételeit és a rendszerekbe beépítendő garanciákat.

Az EHR-rendszerek elsődleges célja az, hogy egy adott személyről összegyűjtsék az egészségi állapotára vonatkozó összes, hosszú távon feltehetőleg jelentőséggel bíró adatot. A rendszer biztosítja, hogy egy jövőbeli kezelés esetén rendelkezésre álljanak a lényeges információk, ezáltal megnövelve a kezelés sikerének esélyét. Ugyanakkor jelentős kockázatot rejt magában, hogy a felhasználók egy lényegesen szélesebb köre tud a rendszeren keresztül a betegek egészségügyi adataihoz hozzáférni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az orvosi nyilvántartásokban szereplő minden adat különleges, szenzitív adat, függetlenül attól, hogy nem közvetlenül a beteg egészségi állapotára vonatkozik (például a kórházba kerülés ideje és egyéb adminisztratív adatok). A betegtől nem kérhető általános jövőbeni adatkezelési hozzájárulás. Nem kell a beteg hozzájárulását kérni az adatkezeléshez, ha az létfontosságú érdekeinek védelméhez szükséges, azonban ez a kivétel csak életmentő kezelések esetén alkalmazható. A munkacsoport a továbbiakban elemzi az egészségügyi adatok kezelésének a beteg hozzájárulásán kívüli másik két jogalapját is: az egészségügyi szakemberek általi és a fontos közérdekből történő feldolgozást.

Az EHR működésének egyik legfontosabb garanciája a beteg önrendelkezésének tiszteletben tartása. A fokozott kockázatot rejtő adatok (pl. pszichiátriai vagy abortusszal kapcsolatos adatok) kezelését a beteg előzetes hozzájárulásához kellene kötnie („opt-in"), egyéb esetekben pedig biztosítani kell a kimaradás lehetőségét („opt-out"). Fontos lenne, hogy a beteg megtilthassa a kezelése során rögzített adatainak közlését más egészségügyi szakemberekkel. Foglalkozni kell továbbá az EHR-rendszerből történő teljes kivonulás lehetőségével is. Elengedhetetlen a betegek és szakemberek megbízható azonosítása és hitelesítése, a jelszavas hitelesítés helyett a munkacsoport az elektronikus aláírást ajánlja.

Differenciálni kell a hozzáférési jogokat és kategóriákat, a betegek számára pedig biztosítani kell a jogot, hogy megtagadhassák a hozzáférést az EHR-ben szereplő adataikhoz. Meg kell fontolni a „zárt boríték" alkalmazásának lehetőségét, azaz az aktán belül bizonyos adatokat úgy kellene elkülöníteni, hogy azokhoz csak az érintett kifejezett hozzájárulása esetén lehetne hozzáférni (kinyitni a borítékot).

Az EHR-rendszerek egyéb célú felhasználását meg kell tiltani, eszerint a kezelésen és egészségügyi igazgatáson kívüli célból nem lehet felhasználni a betegek adatait. Tehát például magán biztosító társaságok megbízásából vagy egy peres ügyben szakértői minőségben az orvosok ne férhessenek hozzá az EHR-rendszerhez.

A munkacsoport további garanciákként sorolja fel, hogy csak releváns információkat tartalmazzon az EHR-rendszer és csak a szükséges ideig; továbbá az adatbiztonság követelményét (pl. az adatvédelem biztonságát javító technológiák – PET – alkalmazása, hozzáférések naplózása); a rendszer átláthatóságának biztosítását (pl. a betegek tájékoztatása ingyenes,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

könnyen használható elérési pontok felállításával, ahonnan a betegek ellenőrizhetik aktájukat).

Végül ki kell alakítani az ellenőrzés eljárásait, valamint garantálni kell a betegek kártérítéshez való jogát adataik helytelen vagy jogosulatlan felhasználása esetére. A tagállamoknak tisztázniuk kell a felmerülő felelősségi kérdéseket például arra az esetre, ha a hozzáférés technikai okból hiúsul meg, vagy az egészségügyi szakember nem tanulmányozza megfelelő mélységben a beteg aktáját az EHR-ben.

Vélemények az utas-nyilvántartási adatok továbbításáról

2007-ben a munkacsoport három véleményében is foglalkozik az utasnyilvántartási adatok (PNR adatok) továbbításának kérdésével. Februári véleményében még a 2006-os ideiglenes EU-USA PNR megállapodáshoz kapcsolódóan fogalmazta meg légitársaságoknak, utazási irodáknak címzett iránymutatásait az utasok tájékoztatását illetően. 2007 nyarán ez a megállapodás hatályát vesztette, így újabb megállapodás született az EU és az USA között, melyről az 5/2007 sz. véleményében fejti ki kritikáját a munkacsoport. Az év végére pedig elkészült az európai PNR rendszerről szóló javaslat. A javaslat elfogadása esetén a légifuvarozóknak a terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harc céljából már nem csak az USA Belbiztonsági Minisztériuma számára kellene továbbítani az utasok PNR adatait (USA-ba, az USA-ból vagy azon keresztül utazók adatait), hanem az európai hatóságok számára is (az Európai Unióba és az onnan repülő légi utasok PNR adatait). A munkacsoport 11/2007 sz. véleményében elemzi az Európai Bizottság EU PNR rendszerre vonatkozó javaslatát.

2/2007 sz. vélemény az utasok tájékoztatásáról - PNR-adataik továbbításáról az Amerikai Egyesült Államok hatóságai felé (WP 132):

Az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió 2006-ban kötött megállapodása alapján a légitársaságok kötelesek az USA Belbiztonsági Minisztériuma (DHS) számára elektronikus hozzáférést biztosítani az USA-ba, az USA-ból vagy azon keresztül utazók utasnyilvántartási (PNR) adataihoz. Az Európai Unió adatvédelmi irányelve és a nemzeti adatvédelmi törvények is előírják az adatkezelőknek az érintettek tájékoztatásának kötelezettségét. Azonban a munkacsoport úgy véli, hogy a légitársaságok,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

utazási irodák és számítógépes helyfoglalási rendszerek nem teljesítik kielégítő módon e kötelezettségüket. A megfelelő tájékoztatási gyakorlat előmozdítása érdekében a vélemény részletes útmutatást ad arról, hogy kinek, mikor, hogyan és milyen tartalmú tájékoztatást kell nyújtania a transzatlanti utasok részére. A munkacsoport két modell tájékoztatót is mellékelt véleményéhez.

Az érintetteket elsősorban annak a légitársaságnak kell tájékoztatnia, amely a repülőjegyet eladja. Ha a jegyet egy utazási irodán keresztül vásárolják, akkor annak kell az utasokat tájékoztatni adataik továbbításáról. Számítógépes helyfoglalási rendszereken keresztül történő vásárlás esetén e rendszerek kötelesek tájékoztatást nyújtani. Mindhárom esetben még a jegyvásárlás előtt eleget kell tenni a tájékoztatási kötelezettségnek. A jegy átadásakor meg kell ismételni a tájékoztatást, mivel nem biztos, hogy az utas vette saját magának a jegyet.

Utazási irodában történő jegyvásárláskor legalább a rövid tájékoztatót át kell adni az utas részére. Ha további információt kér, akkor a hosszabb tájékoztatót is a rendelkezésére kell bocsátani. Telefonos vásárlás esetén fel kell olvasni a rövid tájékoztatót az utas részére és kérésére meg kell adni a hosszabb tájékoztató elérését. Ha interneten történik a vásárlás, akkor a rövid tájékoztatónak automatikusan kell megjelennie, például felugró ablak formában. A rövid tájékoztatónak fel kell ajánlania a hosszú tájékozatóhoz tartozó linket.

5/2007 vélemény az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról létrejött újabb megállapodásról (WP 138):

2007 júliusában az Európai Unió újabb megállapodást kötött az Amerikai Egyesült Államokkal a PNR adatok DHS részére történő továbbításáról. Az ideiglenest felváltó új megállapodás több részből áll: a megállapodás, a DHS garanciákat tartalmazó levele és az EU azon válasza alkotják, amelyben a PNR-adatok védelmének szintjét megfelelőnek minősíti az Egyesült Államokban.

A munkacsoport elismeri, hogy a megállapodás megakadályozta a jogbizonytalanság kialakulását, azonban véleménye szerint a megállapodás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatvédelmi szintje elégtelen, sőt, még a korábbi megállapodás gyengének minősített adatvédelmi szintjét sem éri el. Sajnálatos továbbá, hogy az EU nem konzultált egyetlen adatvédelmi szervvel sem, mielőtt megfelelőnek ítélte a megállapodásban foglalt adatvédelmi biztosítékokat.

Az adattovábbítás céljai megegyeznek az előző megállapodásban foglalt, túl általánosan fogalmazott célokkal: 1) a terrorizmus és a hozzákapcsolódó bűncselekmények; 2) egyéb súlyos bűncselekmények, beleértve a transznacionális jelleget öltő szervezett bűnözést; 3) a fent említett bűncselekmények okán kiadott elfogatóparancs elől vagy őrizetből történő szökés. Az előző megállapodásban is említett felhasználási lehetőségeket, melyek alapján a PNR adatokat bármely büntetőeljárásban, vagy egyéb, az USA törvényei által előírt esetben felhasználhatták, az új megállapodás már az adattovábbítás céljai között sorolja fel.

A PNR-adatok átvételére jogosult DHS egységeket nem jelöli meg pontosan az új megállapodás. Ezek az egységek továbbadhatják az adatokat a DHS-en belüli „harmadik hivataloknak", az USA egyéb hatóságainak és külföldi kormányhatóságoknak is. Újbóli továbbításra csak esetenkénti mérlegelés alapján volt mód, az új megállapodásban sajnos már nem szerepel ez a nehezítő feltétel.

A látszat ellenére nőtt a továbbítandó adatelemek száma. Ugyan az új megállapodás csak 19 adatcsoportot nevez meg a korábbi 34 adatelemmel szemben, de a csoportok az eredeti lista 33 elemén kívüli újabb elemeket is tartalmaznak. A DHS nemcsak a listán szereplő adatokat, hanem különleges esetekben olyan adatokat is felhasználhat, amelyek a légitársaságok foglalási rendszerében szerepelnek, a listán azonban nem.

Az adattovábbítás nemcsak az utasokat, hanem más személyeket is érint (munkáltató, családtagok).

Különleges adatok nem szerepelnek a továbbítandó adatok listáján, ennek ellenére a DHS bizonyos körülmények között felhasználhat különleges adatokat is. Az új megállapodás szerint a DHS szűrné ki őket, de a munkacsoport szerint ezt a légitársaságoknak kellene elvégezni, méghozzá az adattovábbítás előtt.

Kifogásolható, hogy a légitársaságok véleményét a DHS nem hallgatja meg, az adatátadó rendszerek műszaki követelményeit egyedül a DHS határozza meg.

Az átadási rendszerre való áttérés 2004 óta halasztódik. Az új megállapodás 2008. január 1-jét jelölte meg határidőként.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatok megőrzésének idejét a már eredetileg is aránytalanul hosszú három és fél évről tizenöt évre hosszabbította meg a DHS. Hét évig tárolják az adatokat egy aktív adatbázisban, majd további nyolc évig nyugvó, használaton kívüli státuszban. A két hozzáférési időszak között azonban adatvédelmi szempontból nincs különbség.

11/2005 sz. vélemény a PNR adatok bűnüldözési célra történő felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározat-tervezetről (WP 145):

A javaslat az Európai Unióba és onnan repülő légi utasok jelentős mennyiségű személyes adatainak gyűjtését kívánja megvalósítani. A javaslat újabb mérföldkő egy európai megfigyelt társadalom felé a terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harc jegyében. Nem csak a gyanú alatt állók, hanem minden ártatlan utas utazási szokásainak rekonstrukcióját tenné lehetővé évekre visszamenőleg. A munkacsoport főbb kritikái a következők: a PNR adatok gyűjtésének hatékonyságát és szükségességét még senki sem támasztotta alá; a PNR adatoknál szűkebb körű előzetes utasinformációs adatokon (API adatok) túli adatgyűjtés elengedhetetlenségét nem igazolja a tervezet; a különleges adatokat az adatkezelőnek, tehát a légifuvarozóknak kellene kiszűrni a bűnüldöző szerveknek való továbbítás előtt; minden légifuvarozónak az átadási (push) eljárást kellene alkalmazni; az adatok megőrzésének ideje aránytalanul hosszú; a javaslat adatvédelmi szabályozása elégtelen, az érintettek jogait és az adatkezelők kötelezettségeit nem fekteti le.

1/2007. sz. ajánlás a Kötelező Erejű Vállalati Szabályok jóváhagyására irányuló egységes jelentkezési lapról (WP 133):

A 95/46/EK adatvédelmi irányelv szerint az EU tagállamaiból csak akkor lehet személyes adatot harmadik országba továbbítani, ha a harmadik országban biztosított az adatok megfelelő szintű védelme vagy az adatkezelő megfelelő adatvédelmi garanciákat teremt. A Kötelező Erejű Vállalati Szabályok (Binding Corporate Rules, a továbbiakban: BCR) alkalmazása az utóbbi feltételt szolgálja, azaz egy vállalatcsoport demonstrálhatja velük, hogy a csoporton belüli adattovábbítások tekintetében megteremtette a megfelelő adatvédelmi garanciákat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az ajánlásban a munkacsoport egy olyan minta-jelentkezési lapot tesz közzé, amelyet a vállalatok az adatvédelmi hatóságokhoz nyújthatnak majd be BCR-jük jóváhagyása céljából.

A jelentkezési lap első része a jelentkező vállalatcsoportról gyűjt szervezeti jellegű információkat, a második rész „háttéranyag" címmel szisztematikusan megvizsgálja, hogy a jelentkezést benyújtó vállalatcsoportnál teljesülnek-e a BCR-ekkel szemben korábban megfogalmazott követelmények (van-e kötelező ereje a BCR-nek a vállalatcsoporton belül és az érintettek felé, kit terhel a bizonyítási teher, a gyakorlatban hogyan érvényesülnek a BCR szabályok, van-e elfogadott audit program stb.). A kérdések következő csoportja az adatkezelésről és az adatok útjáról gyűjt információt. Végül az adatvédelmi garanciákról kell számot adnia a vállalatnak.

3/2007. sz. vélemény a diplomáciai és konzuli képviseletek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2006)269 végleges) (WP 134):

A Közös Konzuli Utasítás (KKU) azokat a minimumszabályokat határozza meg, amelyeket a tagállamok konzuli képviseleteinek be kell tartani a vízumok kibocsátása során. A KKU módosításának célja, hogy a vízumkérelmezők biometrikus adatainak kötelező gyűjtéséhez jogalapot teremtsen. A begyűjtött biometrikus adatokat a Vízuminformációs Rendszerben (VIS) tárolnák az EU tagállamai. A VIS-ről és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban VIS-rendelet) azonban még nem került elfogadásra.

A munkacsoport már két véleményében is kifejtette álláspontját, de most ismét kétségét fejezi ki egy átfogó EU-adatbázis szükségességét illetően. Mivel a közös vízumpolitika a közösségi jog hatálya alá tartozik, a VIS-nek meg kell felelnie a 95/46/EK adatvédelmi irányelvnek, az abban lefektetett szükségesség és arányosság alapelveinek is. Így felmerül a kérdés, hogy az arányosság elvét nem sérti-e a több millió biometrikus azonosító begyűjtése. Felül kellene vizsgálni azt a javaslatot is, amely szerint a nemzetbiztonsági hatóságok hozzáférhetnének a VIS-hez.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A VIS-rendeletben – és nem a KKU módosításáról szóló rendeletben – kellene lefektetni az adatminőségre, az intézkedések arányosságára, és az adatvédelmi biztosítékokra vonatkozó rendelkezéseket, valamint a központi VIS-ben tárolt adatok kategóriáit, az ujjlenyomatvételre kötelezett, illetve az alól mentesülő személyek kategóriáit, az adat megőrzésre, valamint az ujjlenyomatot adni nem képes személyekre vonatkozó rendelkezéseket.

Nem fogadható el, hogy csak a hat év alatti gyerekek mentesülnek az ujjlenyomat-adási kötelezettség alól, és hogy az idős személyekre nem vonatkozik a kivétel; az Eurodac adatbázishoz hasonlóan csak a 14 és 80 év közötti személyeket kellene kötelezni ujjlenyomat szolgáltatására.

Mivel a lakosság 5 százalékát nem lehet nyilvántartásba venni, mert nincs olvasható ujjlenyomata, vagy fogyatékossága miatt nem tud ujjlenyomatot adni, ezért kiegészítő eljárások segítségével biztosítani kell, hogy ilyen esetekben az ujjlenyomat hiánya miatt ne utasítsák el a vízumkérelmet.

A munkacsoport kifejezetten ellenzi a biometriai azonosítók gyűjtésének kiszervezését külső szolgáltatókhoz; ha nincs mód ennek elkerülésére, akkor biztosítani kell a feldolgozás szigorú felügyeletét, és hogy a felelősség a tagállam illetékes vízumhatóságainál maradjon.

4/2007 sz. vélemény a személyes adat fogalmáról (WP 136):

A munkacsoport a dokumentumot az eddig elfogadott egyik legjelentősebb véleményének tartja, ezért külön is felhívjuk a figyelmet arra, hogy honlapunkon az állásfoglalás szövege magyarul és angolul teljes terjedelemben szerepel.

A vélemény célja a tagállamok körében egy egységes személyes adat fogalom kialakítása, azaz példákkal illusztrálva iránymutatás az egységes jogalkalmazáshoz. Az elemzés a személyes adat fogalmának négy építőkövén alapul: ”azonosított vagy azonosítható”, „természetes személyre”, „vonatkozó”, „bármely információ”. Ezen elemek szorosan összefonódnak és együttesen határozzák meg, hogy az információ személyes adat-e.

1. Első elem: „bármely információ”

Az információ jellegére tekintettel az anyag megjegyzi, hogy bármilyen állítás egy személyről lehet személyes adat. Nem számít, hogy az állítás objektív vagy szubjektív. A szubjektív állítások leggyakrabban a banki

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szférában, biztosítóknál vagy a munkaviszonnyal kapcsolatban fordulnak elő (példák: „Titus megbízható adós”, „Nem várható Titus közeli elhalálozása”, „Titus jó munkaerő és előléptetést érdemel”). Ahhoz, hogy az állítás kimerítse a személyes adat fogalmát, az sem szükséges, hogy az információ igaz vagy bizonyított legyen.

Az információ tartalma bármi lehet: nem csak a magánéletre, családi életre, hanem bármilyen munkakörülménnyel, gazdasági vagy társas viselkedéssel kapcsolatos tevékenységre vonatkozó adat. Személyes adat közlésének számít, ha a gyógyszergyárakkal valaki közli azonosított vagy azonosítható orvosok gyógyszerfelírási szokásait. A személyes adat fogalma lefed bármilyen formátumú és bármilyen adathordozón tárolt információt. Például:

- telebank szolgáltatás igénybevételénél felvétel készül az ügyfél hangjáról, miközben utasításokat ad a banknak,
- a térfigyelő kamerával készített felvételek is személyes adatnak minősülnek, ha az egyének felismerhetők a felvételen.

A munkacsoport itt fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az emberi szövetminták (vérminta stb.) csak a biometrikus adatok forrásai, nem maguk a biometrikus adatok (példa: az ujjlenyomat biometrikus adat, de az ujj maga nem számít biometrikus adatnak).

2. Második elem: „vonatkozó”

Általában az egyénről szóló információ az egyénre „vonatkozónak” tekinthető. Azonban számos olyan helyzetet is lehet említeni, amikor ez nem dönthető el egyértelműen, mert mondjuk az adatok által közvetített információ elsősorban tárgyakra vonatkozik és nem egyénekre.

Példa: egy meghatározott ház értéke tárgyról szóló információ – ha kizárólag arra használjuk, hogy szemléltessük a kerületben az ingatlan árakat, ha viszont az ingatlantulajdonos adófizetési kötelezettségének megállapítására használják, akkor már személyes adatnak tekinthető.

Csak akkor „vonatkozik” az adat egy egyénre, ha egy „tartalom” elem, vagy egy „cél” elem, vagy egy „eredmény” elem jelen van. Ahhoz, hogy az információról azt mondhassuk, hogy az adott személyre „vonatkozik”, a három elem közül elég, ha az egyik jelen van (a három elem vagylagos, azaz

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem együttesen kell jelen lenniük). Tehát, ha a „tartalom” elem jelen van, akkor nem szükséges a „cél” vagy az „eredmény” elemek jelenléte.

A „tartalom” elem jelen van azokban az esetekben, ha az információ egy meghatározott személyről szól, függetlenül az adatkezelő vagy harmadik személyek céljától és attól is, hogy az információ az érintettre hatással van-e. Példa: az orvosi vizsgálat eredményei egyértelműen a betegről szólnak, azaz rá vonatkoznak.

A „cél” elem is felelős lehet azért a tényért, hogy az információ egy adott személyre „vonatkozzék”. E „cél” elemet meglévőnek lehet tekinteni, amikor az adatot az esetet övező valamennyi körülményt figyelembe véve abból a célból használják fel vagy használják fel valószínűleg, hogy az egyén státuszát vagy viselkedését értékeljék, bizonyos bánásmódban részesítsék vagy befolyásolják.

A harmadik típusú „vonatkozás” az „eredmény” elem jelenléte esetén áll elő. Azok az adatok, amelyek felhasználása valószínűleg hatást fog gyakorolni egy meghatározott személy jogaira és érdekeire még akkor is személyes adatnak minősülnek, ha a „tartalmi” elem vagy a „cél” elem hiányzik. Nem szükséges, hogy a lehetséges eredmény jelentős hatás legyen. Elegendő, ha az egyént az adatfeldolgozás következtében eltérően kezelik másoktól.

3. Harmadik elem: „azonosított vagy azonosítható” (természetes személy)

Egy természetes személy akkor tekinthető azonosítottnak, amikor egy csoporton belül elkülönül a csoport többi tagjától. Akkor „azonosítható” valaki, ha ugyan még nem történt meg az azonosítás, de az lehetséges.

- „Közvetlenül” vagy „közvetve” azonosítható:

Egy személy neve a leggyakoribb közvetlen azonosítást lehetővé tevő azonosító. Ahol az azonosítás nem lehetséges a rendelkezésre álló azonosítók alapján, ott még fennállhat a közvetett módon – tipikusan a rendelkezésre álló azonosítók és más információ „egyedi kombinációi” útján – történő azonosítás lehetősége. Példa: egy korábbi, nagy érdeklődés által kísért bűnügyről újabb információt közöl a sajtó nevek vagy születési évek nélkül. Nem tűnik különösen bonyolultnak, hogy valaki további információhoz jusson hozzá a bűnügyben érintett személyek azonosítása céljából.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Nem kizárt, hogy valaki előkeresi az ügyről szóló korábbi újságcikkeket, amelyekben szerepelnek a bűnügyben érintettek nevei is. Tehát megalapozottnak tűnik, hogy az újabb újságcikkben (név nélkül) szereplő adatokat „azonosítható személyekre vonatkozó információnak" minősítsük, így személyes adatnak tekintsük őket.

A név nem mindig szükséges egy személy azonosításához. Példa: a webforgalmat figyelő eszközök lehetővé teszik, hogy meghatározzák egy számítógép viselkedését, a gép mögött pedig a felhasználóét. A felhasználó személyiségét össze lehet rakni a részletekből: nevének, címének ismerete nélkül besorolható társadalmi-gazdasági, pszichológiai, filozófiai és egyéb kategóriákba. Az egyén azonosításának lehetősége többé már nem feltétlenül jelenti neve megállapításának képességét.

- Az azonosítás eszközei:

Az adatvédelmi irányelv is különös figyelmet szentel az „azonosíthatóság" fogalmának, amikor úgy fogalmaz, hogy *„mivel annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő, vagy más személy valószínűleg felhasználna az említett személy azonosítására"*. Ez azt jelenti, hogy egy pusztán hipotetikus lehetőség nem elegendő ahhoz, hogy valakit azonosíthatónak tekintsük: ha minden olyan módszert figyelembe vettünk, amit az adatkezelő vagy más személy valószínűleg felhasználna, és az azonosítás nem lehetséges, vagy a lehetőség elhanyagolható, akkor az adott személyt nem tekinthetjük azonosíthatónak. Az azonosítás lehetőségének megállapításánál figyelembe kell venni az azonosítás költségét, az adatkezelő által várt előnyt, az egyének érdekeit, a szervezési működési zavar kockázatát (lásd titoktartási kötelezettségek megszegése), a lehetséges technikai hibákat, a technikának nem csak a jelenlegi állását, hanem a várható, az információ feldolgozásának ideje alatt történő fejlődését is (ha mondjuk 10 évre tervezik az adatok megőrzését, akkor az adatkezelőnek számítania kell arra, hogy a kilencedik évben lehetővé válik az azonosítás, ezáltal személyes adattá minősítve az információt). Példa: gyógyszerkísérleti adatok esetében, ha kórházak vagy orvosok betegeik egészségügyi adatait továbbítják egy cég számára gyógyszerkísérletekhez, a betegek neveit azonban nem, csak a véletlenszerűen hozzájuk rendelt sorozatszámokat; és az adatok semmiféle többlet információt nem tartalmaznak, amelyek kombinációjával az azonosítás lehetővé

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

válna; valamint a betegek neve az orvos kizárólagos birtokában maradnak és minden olyan jogi, technikai és szervezési intézkedést megtettek, ami megakadályozza a betegek azonosítását vagy azonosíthatóvá válását, akkor az adatvédelmi hatóságok ezt úgy tekinthetik, hogy a gyógyszer cégnek nem áll rendelkezésére olyan módszer, amit valószínűleg felhasználna az érintettek azonosítására.

Amikor az információ kezelésének célja kifejezetten az egyének azonosítása, akkor feltételezhető, hogy az adatkezelőnek megvannak, vagy meglesznek azok a módszerei, amelyeket „valószínűleg felhasznál majd az érintett azonosítására". Az előbbiekben leírtak különösen relevánsak a kamerával történő megfigyelés esetén: az adatkezelők gyakran érvelnek úgy, hogy csak kis százalékban történik meg a rögzített személyek azonosítása és ezért a néhány azonosítástól eltekintve nem történik adatkezelés. Azonban a kamerás megfigyelés célja minden esetben az, hogy ha az adatkezelő szükségesnek tartja, akkor azonosíthassa a videofelvételeken látható személyeket. Ezért a teljes alkalmazást adatkezelésnek kell tekinteni, még akkor is, ha a gyakorlatban néhány felvett személy nem azonosítható.

- Pszeudonimizált adatok:

A pszeudonimizálás a személyazonosság elrejtését jelenti. Pszeudonimizált adatokat elsősorban kutatáshoz és statisztikákhoz használnak. A pszeudonimizálás lehet visszafelé követhető (ilyenkor azok a személyek, akikre vonatkozik az információ közvetve azonosíthatónak tekinthetők), de el lehet úgy is végezni, hogy az újbóli azonosítás ne legyen lehetséges.

- Kódolt adatok:

A kódolás a pszeudonimizálás klasszikus esete (lásd nem összesített adatok statisztikai célokra). A kódolt adatok használata általános a gyógyszerkísérletek klinikai fázisában. A betegekhez, vizsgálati eredményeikhez az az egészségügyi szakember/kutató rendeli a kódot, aki teszteli a gyógyszereket a betegeken. A gyógyszercég csak kódolt formában kapja az eredményeket a kutatótól, mivel számára a bio-statisztikai eredmények a relevánsak. A kutató külön tárolja a kódhoz tartozó kulcsot, ami a kóddal jelölt beteg azonosítására szolgál. A kutató köteles megőrizni a kulcsot, mivel előfordulhatnak olyan esetek, amikor szükség lehet a betegek azonosítására, mivel kiderül, hogy a tesztelt gyógyszer veszélyes. Ilyen esetekben a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

betegek azonosítása nem csak megtörténhet, hanem meg kell történnie bizonyos körülmények fennállása esetén, ezért az azonosítást beépítették az adatkezelés céljai és eszközei közé, tehát ebben az esetben a kódolt adatok személyes adatnak minősülnek. Ha viszont a kutatás más területein vagy ugyanazon projekt más területein az újra azonosítás lehetősége nincs beépítve a protokollokba, akkor a kódolt adat kezelésére nem vonatkozik az adatvédelmi irányelv.

- Anonim adatok:

Anonim adatnak minősül minden olyan információ, amely olyan személyre vonatkozik, aki nem azonosítható az adatkezelő vagy bárki más által minden olyan módszer figyelembevételével, amit az adatkezelő vagy más valószínűleg felhasználna az említett személy azonosítására. Az, hogy valaki azonosítható-e az adatok alapján a körülményektől függ, tehát minden esetre külön-külön kell elemeznünk, hogy valószínű-e az azonosítás. Ez különösen fontos olyan statisztikai információ esetén, amikor annak ellenére, hogy az információ összesített adatként szerepel, mégis lehetséges az azonosítás, mivel a kiindulási minta nem elég nagy. Statisztikai felméréseknél a töredék információk kombinációja valósulhat csak meg, mert a statisztikusok számára általános kötelezettség, hogy csak anonim adatokat közölhetnek összesített adatok formájában. Ha úgy tűnik, hogy egy elemzési szempont azonosításhoz vezethet az egyének egy csoportján belül, akkor akármilyen nagy is az a csoport (mondjuk csak egy orvos van egy 6000 fős városban), a szempontot törölni kell a felmérés szempontjai közül.

4. Negyedik elem: „természetes személy”

Az irányelv által biztosított védelem természetes személyekre, azaz élő emberekre vonatkozik. Mivel a polgári jog szerint a halottak már nem számítanak természetes személynek, így a rájuk vonatkozó információ sem tekinthető személyes adatnak. A vélemény azonban felsorol néhány esetet, amikor a holtak adatai közvetve védelemben részesülnek. Azonban a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy nemzeti adatvédelmi jogszabályuk hatálya a halottakra is kiterjedjen. A meg nem született gyermekek adatainak védelme attól függ, hogy az adott tagállam jogszabályai milyen álláspontot képviselnek a meg nem született gyermekek jogi védelmével kapcso-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

latban általában. A jogi személyekre viszont nem terjed ki az adatvédelmi irányelv által biztosított védelem.

Végül a IV. pontban a vélemény azt a helyzetet elemzi röviden, amikor az adat (valószínűleg) kívül esik a személyes adat definícióján (elhunyt személy adatai, meg sem született magzat adatai stb.).

1/2007 sz. beszámoló az első közös végrehajtási intézkedésről: értékelés és következő lépések (WP 137):

Az Európai Bizottság 2003-ban felhívta a munkacsoportot, hogy fontolja meg szektorális vizsgálatok indítását uniós szinten, az első ilyen jellegű vizsgálat 2006-ban a magán egészségbiztosítási szektort érintette. Egy standard kérdőívet kellett a nemzeti hatóságok által kiválasztott biztosító társaságoknak kitölteni, mely alapján 2007-ben sor került a tagállamonkénti, összehasonlító értékelésre.

A biztosítók minden tagállamban feldolgoznak személyes információt és egészségügyi adatot, a legtöbb tagállamban pénzügyi adatokat, biztosítás történeti adatokat, és a családtagokra vonatkozó információt is, hat tagállam biztosítótársaságai pedig genetikai adatokat is kezelnek. Az adatfeldolgozás leggyakoribb célja szinte minden tagállamban a szerződések intézése és a kockázatértékelés, de néhányukban előfordul a direkt marketing és statisztikai célú feldolgozás is. Az adatgyűjtés és feldolgozás leggyakoribb jogalapja a hozzájárulás, azonban nem tisztázott, hogy az mindig önkéntes és megfelelő tájékoztatáson alapul-e, valamint kétséges az érintettek megfelelő tájékoztatása is.

8/2007 sz. és 9/2007 sz. vélemények a személyes adatok védelmének szintjéről a Feröer-szigeteken és Jersey-ben (WP 141 és WP 142):

Feröer-szigetek és Jersey harmadik országoknak számítanak, mivel nem tagjai az Európai Gazdasági Térségnek. A munkacsoport a Feröer-szigetek és Jersey adatvédelmi szintjének megállapításához a következő alapelvek jelenlétét vizsgálta a két ország adatvédelmi törvényeiben:

- célhozkötöttség,
- adatminőség és arányosság,
- átláthatóság,
- adatbiztonság,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- az adatokhoz való hozzáférés joga, helyesbítés joga, tiltakozás joga,
- újbóli adattovábbítás korlátozása,
- különleges adatokkal, direkt marketinggel és automatizált döntésekkel kapcsolatos további alapelvek megléte.

Vizsgálta továbbá azt is, hogy a következő eljárási/végrehajtási mechanizmusokat alkalmazzák-e a két országban:

- a jogkövetés kielégítő szintjének biztosítása,
- az érintettek támogatása,
- megfelelő jogorvoslat a kárt szenvedett feleknek.

A munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy mindkét ország adatvédelmi törvénye tiszteletben tartja a fent említett alapelveket és érvényesülnek a szükséges eljárási/végrehajtási mechanizmusok. Hiányosságokat csak Jersey esetében fogalmaz meg: a személyes adat fogalmának szűkebb meghatározása, az átláthatóság és az adatvédelmi biztos szűkebb hatáskörét kifogásolja. Azonban mindkét véleményében hangsúlyozza a munkacsoport, hogy a megfelelő adatvédelmi szint eléréséhez a harmadik országoknak nem kell az irányelv által lefektetett minden követelménynek megfelelni.

További, a 29-es Munkacsoport tevékenységével összefüggő témák:

- Biometrikus azonosítással ellátott úti okmányok

A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport által készített, az előbbiekben már említett felmérés kapcsán informálódtunk a biometrikus azonosítók jelenlegi hazai alkalmazásról, melynek során a következőket állapítottuk meg:

A magyar útlevél-kiadási gyakorlat alapja a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény, melyet – a biometrikus azonosítókra tekintettel – módosított a 2006. évi XXI. törvény (végrehajtási kormányrendeletek: 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet és 197/2006. (IX.27.) Korm. rendelet). Magyarországon 2006. szeptember 1-től biometrikus azonosítót (fényképet) tartalmazó útlevelet ad ki a hatóság. Az új útlevél adattárolásra alkalmas elektronikus eszközt – chipet – tartalmaz, mely lehetővé teszi az útlevél

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatoldalának elektronikus formában történő rögzítését. Az okmányirodákban készülnek el az igénylőkről a digitális fényképek, az útlevél adatlapjára pedig lézergravírozással felkerülnek az adatok (személyazonosító adatok, kérelmező aláírása és fényképe), ezzel ezek láthatóvá válnak. Az adatlap adattartalma digitalizálás után az útlevél adattárolásra alkalmas elektronikus eszközébe is rögzítésre kerül. Mivel ez az adatsor nem tartalmaz új információt, ezért az elektronikus eszköz adattartalmát külön nem tárolják, azaz erről a gyártás után a kiállító hatóságnak és más hivatalnak sincs információja.

Az üres tároló eszközbe tehát az útlevél előállítás során történik az adatok beírása. Ekkor a tároló eszköz „nyitott" állapotban van. Minden kész útlevelet ellenőriznek, amikor az útlevél kitöltéséhez megadott, az útlevélbe nyomtatott, és az elektronikusan tárolt adatokat összevetik. Amennyiben hibátlan a kitöltés, és ez megegyezik a tárolt adatokkal, akkor a „nyitott" tárolóeszköz lezárásra kerül. Ezután a tárolt adatokat már többet nem lehet megváltoztatni. Amennyiben ezt mégis megkísérlik, a tárolóeszköz megsemmisíti a tárolt adatokat, és többé nem lehet használni az eszközt.

A kiadott útlevelek adattartalmát az arra feljogosított szervezetek (elsősorban határőrizeti szervek) ellenőrizhetik. Ez az ellenőrzés csak az útlevélben tárolt adatok alapján lehetséges, mivel ezek az adatok ebben a formában máshol nincsenek eltárolva. Amennyiben az útlevél tulajdonosa meg kíván győződni az útlevelében elektronikusan tárolt adatok helyességéről, úgy ezt kérésére az okmányirodában nézheti meg, mivel itt áll rendelkezésre az elektronikusan tárolt adatok kiolvasására alkalmas eszköz. Amennyiben a kérésre történt adatellenőrzés során hibát fedez fel az útlevél tulajdonosa, akkor illetékmentesen és soron kívül új, a helyes adatokat tartalmazó útlevelet állít ki részére a hatóság.

Magyarország, a Tanács 2004. december 13-i 2252/2004/EK rendelete és a Bizottság 2006. június 28-i 2909. határozata alapján 2009. július 1-vel tervezi az útlevél biometrikus azonosítói közé felvenni az ujjnyomatokat. Ebben az esetben az ujjnyomatok (egy, vagy két ujj) képe nem kerül tárolásra, csak azok kódját rögzítik az okmányirodában. A kódot az okmányt kitöltő hatóság részére továbbítják, mely az útlevél elektronikus adattároló eszközében azt rögzíti. Egyéb helyen a továbbiakban már nem tárolják ezt az adatot.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- A személyes adatok Nemzetközi Bankközi Pénzügyi Telekommunikációs Társaság (SWIFT) általi feldolgozása

Az előző évi beszámolóban szerepel, hogy a személyes adatok Nemzetközi Bankközi Pénzügyi Telekommunikációs Társaság (SWIFT) általi feldolgozásával kapcsolatos európai aggályokat 2006-ban kezdte vizsgálni az EDPS és a 29-es Munkacsoport. Akkor az Európai Unió független adatvédelmi felügyelő hatóságai a bankszektort érintő jelentős kérdéssel kapcsolatban közös véleményt fogalmaztak meg.

A SWIFT pénzügyi üzenetek feldolgozásával foglalkozó, belgiumi székhelyű szervezet, mely pénzügyi adatokat továbbít tömeges méretekben az USA hatóságaihoz. A SWIFTNet FIN nyilvántartási rendszere alapján az európai központtal párhuzamosan működik egy annak tökéletes tükörképét alkotó adatbázis az Egyesült Államokban is. 2001. szeptember 11-e után a terrorizmus elleni harc keretében arra utasították az amerikai hatóságok (Pénzügyminisztérium (UST) Külföldi Vagyontárgyakat Ellenőrző Osztálya (OFAC)) a SWIFT-et, hogy az európai nemzetközi tranzakciókat is tartalmazó amerikai adatbázist adják át nekik. Ezt a kérést a SWIFT kénytelen volt teljesíteni, a nemzetközi pénzátutalások kezelésére szolgáló SWIFT-hálózatban gyűjtött és feldolgozott személyes adatokat tehát 2001 vége óta továbbítják az UST-hez.

Az ilyen célú adattovábbítás (vagyis inkább adatmásolás, „tükrözés”), mely eltér az eredeti adatkezelési céltól, nincs összhangban az európai adatvédelmi szabályokkal, így a magyar szabályokkal sem. Megjegyzendő, hogy ugyanazon cég SWIFT Net File ACT újabban kifejlesztett szolgáltatása az adatvédelmi kritériumoknak már jobban megfelel.

A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport és az egyes érintett (leginkább a belga) tagállamok hatóságainak tevékenysége, helyzetelemző vizsgálatai igen sikeresek voltak. A megfelelő adatvédelmi szint biztosítása terén jelentőséggel bír, hogy a SWIFT 2007 júliusában csatlakozott a Safe Harbour adatvédelmi egyezményhez.

Emellett a Bizottság és a Tanács Elnöksége, valamint a UST közös "jognyilatkozatot" tett, melyben az USA garanciát vállalt az EU-ból származó, a SWIFT által továbbított személyes adatok kezeléséért. A Bizottság a jognyilatkozatban szereplő elemekből felépülő jogi keretet elegendőnek találja az európai adatvédelmi jogok tiszteletben tartása és érvényesítése szempontjából.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A pénzügyi tranzakciók SWIFT szolgáltatásán keresztül történő adattovábbítások az érintettek hozzájárulásán alapulnak. A bankok minden olyan ügyfélnek kötelesek tájékoztatást nyújtani, aki a SWIFTNet Fin szolgáltatást használja nemzetközi pénzátutalás alkalmával, függetlenül attól, hogy a szolgáltatást online, telefonon vagy személyesen a bankban veszik-e igénybe.

Mindemellett a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport egy hosszabb tájékoztató elkészítését is javasolja, amely részletes háttér információt tartalmaz a SWIFTNet Fin működéséről és az adattovábbítási műveletekről. A tájékoztatást meg kell adni minden egyes nemzetközi átutalás alkalmával, kivéve, ha az ügyfél már kapott tájékoztatást az adott tranzakcióval kapcsolatban (például amikor az ügyfél tartós megbízást ad a banknak ugyanazon átutalás többszöri megismétlésére). A tájékoztatás történhet azon a formanyomtatványon is, amelyen az ügyfelek a tranzakciót kérik, de történhet a bank honlapjának megfelelő pontján is. Annak érdekében, hogy az érintettek jogaikat megfelelően tudják gyakorolni, és a pénzügyi intézmények egységes gyakorlatot folytassanak a tájékoztatási kötelezettségük teljesítése terén, Közlemény született, illetve a Magyar Bankszövetséget kértük meg arra, hogy a tagjait informálja. Igen sajnálatos, hogy csak néhány bank vette a fáradságot, hogy az ügyfelei figyelmét felhívja a SWIFTNet Fin adattovábbításáról szóló tájékoztatóra.

Előrelépés azonban, hogy a SWIFT a közelmúltban lépéseket tett az átláthatóság, valamint a cég szerkezetének tervezett átalakítása érdekében. Ez alapján 2009-ig Svájcban kialakítanak egy új operációs központot is, ami azt jelenti, hogy az Európán belüli tranzakciókban szereplő személyes adatokat már nem az USA-ban található operációs központban fogják kezelni. Az EU-USA tranzakciókra ez nem vonatkozik, ezeket az adatokat továbbra is az USA-ban kezelik. Az egyéb nemzetközi, Európai Unión belüli és kívüli bankok közötti tranzakciók tárolási helye még nem eldöntött.

- Belső Piaci Információs Rendszer (Internal Market Information System – IMI)

A szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci szolgáltatások szabad áramlásáról szóló 2006/123/EK irányelv az irányelvek hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében a tagállamok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

számára együttműködési kötelezettséget határoznak meg. Az együttműködés eszközeként egy internetes alapú szoftvert (IMI) kíván a Bizottság a tagállamok rendelkezésére bocsátani.

Tekintettel arra, hogy jelentős lesz a személyes adatokat érintő információcsere, a 29-es Munkacsoport Véleményt (7/2007) fogalmazott meg a Belső Piaci Információs Rendszerrel kapcsolatos adatvédelmi kérdésekről (WP 140).

Az IMI strukturált információáramlást biztosító szoftvere lehetővé teszi majd azt, hogy a tagállamok a belső piaci jogszabályok végrehajtásakor hatékonyabban tudnak napi szinten együttműködni. A szoftver a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok ügyintézőinek nevét és elérhetőségét is tartalmazza majd, és irányítószám szerinti kereséssel bármely tagállam ügyintézője megtalálja majd azt az illetékes ügyintézőt, aki az intézkedés során felmerült kérdésre válaszolni tud, illetve valamely adat, tény vagy jogviszony fennállásáról nyilatkozni tud. Az IMI a tagállamok illetékes hatóságai számára lehetővé teszi majd azt, hogy meghatározott közösségi jogszabályok végrehajtására vonatkozó strukturált kérdéscsoportok segítségével más tagállamok hatóságainak továbbíthassanak kéréseket. A tagállamok közötti hatékony információ-áramláshoz szükséges, hogy az architektúra bizonyos pontjain minden tagállamban álljon valaki. Ezek a pontok: a nemzeti IMI-koordinátor és a hatóságok ügyintézői.

Az IMI felépítését vizsgálva a 29-es Munkacsoport alapvetőnek találja, hogy a Bizottság által javasolt kérdések, menük olyan struktúrában jelenjenek meg, mely az irreleváns, aránytalan vagy harmadik felekhez kapcsolódó adatok gyűjtésének kockázatát minimalizálja. A bizottság és az illetékes hatóságok feladatait, felelősségét világosan meg kell határozni. A koordinátorok esetében ugyanezt várja el a Munkacsoport. Az adatmegőrzés idejét nemzeti szinten kell szabályozni azzal, hogy a Bizottság 6 hónapot irányzott elő erre. A jogi felhatalmazás tekintetében a nemzeti jogra nehezedik a felelősség.

Az IMI-t érintő adatvédelmi kérdésekről készített véleményében a Munkacsoport kifejezetten kérte, hogy bizottsági határozat állapítsa meg az IMI szereplőinek jogait és kötelezettségeit. Erről a Bizottság decemberben fogadott el határozatot.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Unió bel- és igazságügyi együttműködésének adatvédelmi kérdései

Ezen a területen a legfőbb döntéshozó szerv a Bel- és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa (BIÜT). A BIÜT legfontosabb feladata a jogi aktusok jóváhagyása, valamint a közeljövő prioritásainak (téma, teendő) kijelölése. A BIÜT döntéseinek előkészítését egyrészt a Coreper (az EU-hoz akkreditált tagállami állandó képviselők bizottsága), másrészt a 36. cikk Bizottság (az elnevezés a létrehozó EK Szerződés-cikkre utal) végzi. A 36. cikk Bizottság (más néven CATS) a tagállamok egy vagy több magas rangú szakértőjéből áll, s a döntés-előkészítés mellett a büntetőügyekben folytatott rendőrségi-, és vámegyüttműködés koordinációja a feladata.

A CATS munkáját – egyebek mellett – az alábbi, szakértőkből álló munkacsoportok segítik:

- Europol Munkacsoport
- Szervezett Bűnözés Elleni Munkacsoport (Multidisciplinary Group on Organised Crime - MDG)
- Rendőrségi Együttműködés Munkacsoport (Police Cooperation Working Party - PCWP)
- Terrorizmus Elleni Munkacsoport (Working Party on Terrorism - TWG)

Az EU döntéshozatali mechanizmusában való magyar részvételről szóló hazai jogszabályok értelmében a fenti munkacsoportokban végzett munka koordinációjáért, a tárgyalási álláspont összeállításáért az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) a felelős, amely az adatvédelmi biztost is felkérte az egyeztetésekben való részvételre. Sajnálatos módon a munkacsoporti anyagok véleményezésére az esetek többségében nagyon szűk – sokszor néhány órás – határidőt biztosítanak csak számunkra.

Europol Munkacsoport

Az Europol Munkacsoport egyetlen témája az Europol Egyezményt felváltó tanácsi határozat tervezete volt 2007-ben, mely magában foglalja az Egyezmény szövegét a három jegyzőkönyv módosításaival együtt, így például az Europol megbízatásának és feladatainak kibővítését a pénzmosással, a bűnmegelőzés területén történő segítségnyújtással, a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bűnügyi technikai és bűnügyi tudományos módszerekkel, a közös nyomozócsoportokban való részvétel lehetőségével és a tagállamok nyomozások lefolytatására vagy koordinálására való felkérésének lehetőségével, valamint az Európai Parlament jobb tájékoztatásával.

A tervezettel kapcsolatban észrevételeink többségét az IRM figyelembe vette a magyar tárgyalási álláspont elkészítésekor. Fenntartásaink vannak azonban a határozattervezet azon megfogalmazásával kapcsolatban, amely szerint az Europolhoz delegált tagállami összekötők a nemzeti jogszabályok alapján az Europol hatáskörén kívül eső bűncselekményekben is folytathatnak két- vagy többoldalú információcserét. A tagállami összekötők és az őket delegáló nemzeti egység közötti kommunikációt egy védett vonalon üzemelő levelező rendszer (InfoEx) biztosítja, amely az Europol tulajdonát képezi, az Europol informatikai felügyelete alatt működik, és az Europollal folytatott információcsere eszközéül szolgál. Más összeköttetés nem lévén a nemzeti egység és az összekötő között, az Europol hatáskörén kívül eső bűncselekményekben történő adatcserét is e rendszer segítségével lehet végrehajtani, ami felveti a céltól eltérő adatkezelés lehetőségét. Mivel az Europol elemzői szintén hozzáférnek az InfoEx rendszerhez, nem látjuk biztosítottnak azt sem, hogy az Europol kizárólag a hatáskörébe eső bűnügyi információkhoz juthasson hozzá. Tekintettel arra, hogy ezen aggályunk nem talált meghallgatásra, a tárgyalási álláspontba nem vették fel, a határozat magyar jogrendbe illesztése során külön figyelmet szentelünk a probléma rendezésének.

Ez év őszétől véglegesedni látszanak azon pontok, melyek az Europol informatikai rendszerének adatbázisairól (Europol Információs Rendszer, elemzési munkafájl, tárgymutató), új adatbázisok létrehozásának szabályairól, a kezelhető adatok köréről, az „adatgazdai" felelősségi körökről, az adatok tárolási/törlési határidejéről szólnak. Az e fejezetekhez fűzött szövegpontosító megjegyzéseinket azzal a céllal tettük meg, hogy a majdani határozat értelmezése (a különböző szövegváltozatok angol nyelvűek) és magyar jogrendbe ültetése könnyebb legyen, azokat azonban elhárították azzal, hogy a megfogalmazások utolsó átnézése során ezek a szempontok érvényesíthetők lesznek. A II. és III. fejezet szövegére hatással lehet az a harmadik pilléres adatvédelmi kerethatározat is, amely a bűnüldözési célú információcsere adatvédelmi alapelveit hivatott meghatározni, annak végleges tartalma és hatályba lépésének időpontja azonban egyelőre nem ismert.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az uniós szervezetekkel és a harmadik országokkal/szervezetekkel folytatott együttműködés témájában – ezen belül a személyes és minősített adatok cseréjénél – szükségesnek tartjuk annak egyértelművé tételét, hogy az eljárási rendek között differenciálni kell. Az uniós szervezetek egy részére (például OLAF, Európai Központi Bank) érvényes a személyes adatok feldolgozása során az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv, illetve a 45/2001/EK rendelet, amely biztosítja a személyes adatok védelmének megfelelő szintjét. A harmadik országok és szervezetek esetében azonban egyrészt szükség van az adatvédelem megfelelő szintjének vizsgálatára azelőtt, hogy a konkrét adatcsere megindulna, másrészt célszerű megállapodást kötni az adatok átadás-átvételének, védelmének szabályairól. A szöveg véglegesítése valószínűleg megtörténik decemberben.

Várhatóan jövő év elején is folytatódik az V., azaz az adatvédelmi fejezet véleményezése. Üdvözlendőnek tartjuk, hogy a tanácsi határozatban helyet kapott az Europol adatvédelmi tisztviselő funkciója, bár a jelenlegi szövegváltozat szerint pontatlan a beosztás függetlenségét biztosító garanciák leírása.

Az V. fejezet tartalmazza az érintettek információs önrendelkezési joga gyakorlásának szabályait is. Más adatvédelmi fórumokon (például Rendőrségi Munkacsoport) kialakított álláspontunknak megfelelően javaslatot tettünk ezen eljárási rend egyszerűsítésére is. Jelenleg a bármely tagállamban beadható tájékoztatás-kérésre az Europol válaszol annak a tagállamnak a jogrendje szerint, amelyiknél a kérést benyújtották. Indokolatlannak tűnik azzal terhelni az Europolt, hogy 27 féle adatvédelmi jogszabályt úgy ismerjen, hogy problémamentesen teljesíthesse tájékoztatási kötelezettségét. Javaslatunk alapján a nemzeti jogszabályra utaló kifejezés törlésével kialakulna az Europolra vonatkozó egységes metódus, ami azonban nem jár az alkotmányos jogok sérelmével.

Szervezett Bűnözés Elleni Munkacsoport (Multidisciplinary Group on Organised Crime – MDG)

A Munkacsoport 2007-ben többek között foglalkozott:

- Az európai korrupcióellenes kapcsolattartói hálózat (EACN) + ENSZ korrupció elleni egyezménnyel (UNCAC),

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- Fedett nyomozók alkalmazására vonatkozó tanácsi állásfoglalás előkészítésével és az úgynevezett
- Lőfegyver irányelv módosításával.

Ez utóbbiról bővebben is szólunk, mert az egyeztetések során vita alakult ki arról, hogy kötelező legyen-e egy központi, a fegyverek és tulajdonosaik adatait tartalmazó adatbázis létrehozása, mivel több tagországban decentralizált számítógépes rendszerrel oldották meg a fegyverek nyilvántartását. Magyarország e vitában nem volt érintett, mivel rendelkezik központi fegyver-nyilvántartással. Az Európai Parlament által elfogadott szöveg értelmében 2014. december 31-ig kell központosított vagy decentralizált fegyver-nyilvántartást létrehozni úgy, hogy ahhoz az illetékes bűnüldöző hatóságok hozzáférését biztosítani kell. Ezzel együtt a fegyverek „életciklusa" miatt módosították, azaz 10 évről 20 évre emelték a fegyverrel kapcsolatos adatok tárolási határidejét, illetve pontosították a tárolandó adatok körét (ezek többsége a fegyverre vonatkozik).

Az irányelv módosítása jó példával szolgál egy adatvédelmi szabályozási problémára. A módosítandó 91/477/EK irányelv egyebek mellett arról rendelkezik, hogy a tagállamoknak (kereskedőknek) nyilvántartást kell vezetniük az irányelv hatálya alá tartozó lőfegyverek azonosításához szükséges jellemzőkről (típus, gyártmány stb.), valamint a „szállító és a fegyvert megszerző személy" nevéről és címéről. Az irányelv azt is tartalmazza, hogy a tagállamok hatóságait tájékoztatni kell a bejelentéshez kötött lőfegyverek átruházásáról és átadásáról a fegyver azonosító adatain kívül az „azt megszerző személy azonosításához szükséges adatok feltüntetésével". Az irányelv leírja az egyik tagállamból a másikba történő szállítás esetén követendő eljárási rendet: eszerint a fegyveradatok mellett az eladó és a vevő nevét és címét az illetékes hatóságok tudomására kell hozni. Álláspontunk szerint ezen adatkezelések „igazgatási" célúak, ezért a tagállami adatvédelmi rendelkezések mellett figyelembe kell venni a személyes adatok vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv előírásait is.

Az irányelv módosításának egyik célja az illegális fegyvergyártás és -kereskedelem elleni küzdelem hatékonyságának növelése, amelyet az információcsere javításával kívánnak támogatni. Úgy véljük, problémás annak általános előírása, hogy az irányelv hatálya alatt végzett adatkezelés

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

és adattovábbítás során a 95/46/EK irányelvet kell alkalmazni, mert az imént említett cél bűnüldözési szempontú, ezért arra nem terjed ki a 95/46/EK irányelv hatálya. Célszerűbbnek tartottuk volna vagy valamelyik „harmadik pilléres" jogi eszköz módosítását, vagy egy új megfogalmazását azért, hogy a különböző célú adatkezelések és adattovábbítások jogszerűen történjenek, ezen észrevételünk azonban nem talált meghallgatásra, így az EP által megszavazott szövegváltozatban nem tesznek különbséget a kétféle cél szerinti adattovábbításra vonatkozó előírások során.

Hasonló, „pillérek közötti keveredés" tapasztalható a Schengeni Információs Rendszer, a Vízuminformációs Rendszer, a Váminformációs Rendszer és az Eurodac esetében is, ami a jogalkalmazók és az adatvédelmi ellenőrzést végzők munkáját megnehezíti, továbbá lehetővé teszi a célnak nem megfelelő adatkezelést.

Rendőrségi Együttműködés Munkacsoport (Police Cooperation Working Party – PCWP)

A Rendőrségi Együttműködés Munkacsoport 2007-ben az alábbi – számunkra – érdekes témákkal foglalkozott:

1. Eltűnt személyek és azonosítatlan holttestek adatbázisa

Az év elején arról tájékoztatták a PCWP-t, hogy az Interpol Közgyűlése szerint az eltűnt személyekről és az azonosítatlan holttestekről külön adatbázist kellene létrehozni, elsősorban a természeti katasztrófák utáni azonosítás megkönnyítése céljából. A PCWP e témában jelenleg nem látja szükségét – még a leendő Interpol-adatbázist kiegészítő jelleggel sem – egy uniós szintű központi adatbázis létrehozásának, azt azonban elképzelhetőnek tartják, hogy az esetleg meglévő tagállami adatbázisok közötti gyors és hatékony adatcserét előirányzó jogi aktus megfogalmazásáról tárgyaljanak később.

2. Bűncselekményekkel kapcsolatba hozható fegyverek nyomon követése

Elkészült a bűncselekményekkel kapcsolatba hozható fegyverek nyomon követését célzó adatcsere eljárási rendjének minimum követelményeit tartalmazó tanácsi ajánlás tervezete. Az ajánlás célja, hogy a tagállami

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bűnüldöző hatóságok egységes elvek alapján és egységes formanyomtatványt használva hajtsák végre az információcserét azokban az esetekben, amikor nemzetközi (európai) együttműködés szükséges a fegyver eredetének vagy útjának megállapításához. Az ajánlás végén található az egységes formanyomtatvány, amelyet az információcsere során valamennyi tagállamnak alkalmaznia kell. A dokumentum véleményezése során észrevételt tettünk: az ajánlás nem egyértelmű a tekintetben, hogy az információcserére a tagállam kérelmére, az adatkérés céljának és jogalapjának feltüntetésével kerülhet sor. A formanyomtatvány – véleményünk szerint – olyan adattípusokat is tartalmaz, amelyek nem feltétlenül szükségesek az adatcsere céljának teljesüléséhez. Az ajánlás további „sorsáról" nincs információnk, feltehetően elnapolták a véglegesítését.

3. Nemzetközi vonatkozású labdarúgó meccsek biztonsága

A PCWP egész évben sokat foglalkozott a labdarúgó mérkőzések biztonságával. Egyik ülés során például Németország számolt be a 2006-os világbajnoksággal kapcsolatos rendőri tapasztalatokról, valamint Ausztria és Svájc a jövő évi Európa Bajnokság biztonsági előkészületeiről. Ősszel nemzetközi konferenciát szerveztek, ahol az olasz, a német, az angol, a portugál és a belga hatóságok mutatták be nemzeti megoldásaikat, valamint az EU és az UEFA törekvéseit ismertették. A tapasztalatok és igények összefoglalásaként elkészült egy munkaprogram, ami 19 célkitűzésre, ezen belül 60 intézkedésre tesz javaslatot. A munkaprogram egyik vitás pontja az a terv, amely szerint a „magas kockázatú szurkolókra" kiutazási tilalom lenne elrendelhető.

4. Gépjárművel kapcsolatos bűncselekmények visszaszorítása

Nemzetközi szakértők csoportja irányelv-javaslatot készített egy járműazonosító rendszer (Whole of Vehicle Marking – WOVM) bevezetésére. A javaslat alapján a 17 karakterből álló járműazonosítót a jármű valamennyi (fő)darabján feltüntetnék olyan – néhány EU-n kívüli országban már használt – technológiával (microdotting, azaz 0,5 mm-nél kisebb pontokból álló jelzés elhelyezése), hogy az azonosító nem távolítható el és nem módosítható, ugyanakkor egy olcsó eszközzel leolvasható. Az azonosító és a jármű tulajdonosa közötti kapcsolat megteremtését követően az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetleg ellopott jármű akkor is visszajuttatható a tulajdonosának, ha azt különböző helyeken alkatrészekre bontva találják meg.

5. Speciális beavatkozó egységek együttműködése

A 2001. szeptember 11-i támadást követően az EU bűnüldöző hatóságainak speciális egységei életre hívták az úgynevezett ATLAS-hálózatot, amelynek keretében azóta számos szemináriumra, tanulmányútra, tananyagok cseréjére és közös gyakorlatozásra került sor. Az elmúlt évek túszdrámái és más különleges beavatkozást igénylő esetei rávilágítottak arra is, hogy az egyes tagállamoknak gyakran lenne szükségük más országok segítségére, amelyet célszerű lenne uniós jogi eszközbe foglalni. Ennek megfelelően elkészült a különleges beavatkozó egységek együttműködéséről szóló tanácsi határozat tervezete, amely a Prümi Szerződés vonatkozó részeit kiegészítve határozza meg a segítségnyújtás feltételeit (kérésre, felszerelés vagy szakértelem) és a másik tagállam területén való jelenlét általános szabályait (felelősség, költségek stb.).

A jogrendbe illesztés során figyelemmel kísérjük a közérdekű adatok nyilvánosságára (közvélemény tájékoztatása a más tagországból érkező kommandósokról, katasztrófa-elhárítókról stb.), valamint a személyes adatok kezelésére (érkező segítők, áldozatok adatai stb.) vonatkozó szabályok kialakítását.

6. Útlevél-adatok cseréje az Interpollal

A Tanács 2005/69/IB közös álláspontja arra kötelezi a tagállamokat, hogy a nemzeti adatbázisba, illetve a Schengeni Információs Rendszerbe (SIS) történő rögzítéssel párhuzamosan (az adatrögzítést követően) kicseréljék az Interpollal az ellopott, elveszett vagy jogellenesen használt kitöltött, illetve kitöltetlen útlevelek adatait (útlevélszám, kibocsátó ország, okmány típusa). Az adatcsere az Interpol ellopott útiokmányok adatbázisába való adattovábbítással valósul meg. A közös álláspont alapján átadott adatokhoz csak azok az Interpol-tagállamok férhetnek hozzá, amelyek biztosítják a személyes adatok megfelelő szintű védelmét. Lehetőség van arra is, hogy csak azok az Interpol-tagok kapjanak adatokat, amelyek viszonozzák azt, illetve a tagállamok megállapodhatnak az Interpollal szélesebb adatkör cseréjéről is. A jogi aktus előírja, hogy a nemzeti adatbázisban, illetve a SIS-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ben történő lekérdezést követően az Interpol adatbázisában is végre kell hajtani az adatellenőrzést. A közös álláspont a Bizottságot bízta meg az előírások végrehajtásának ellenőrzésével.

7. Közös ellenőrző pontok a schengeni térségben

A PCWP egyik ülésén a francia-spanyol határon működő közös ellenőrző pontokat mutatták be. Jelenleg négy – ebből azonban csak egy folyamatosan működődő – olyan határszakasz van, ahol a vám- és határellenőrzési feladatokat ellátó francia és spanyol munkatársak együtt teljesítenek szolgálatot. Az együttműködési központok számára az információcserét lehetővé tevő megállapodás alapján kétnyelvű informatikai hátteret alakítottak ki, amely szükség esetén lehetővé teszi, hogy a feladatok ellátásához szükséges információ négy órán belül rendelkezésre álljon. A központok segítik a más tagállami hatóságokkal és az Interpollal való együttműködést is. A francia elnökség idején (2008. II. félév) kiemelt téma lesz az ilyen típusú közös kapcsolattartó pontok működése. Tudomásunk szerint Hegyeshalomnál magyar-osztrák, Ártándnál pedig magyar-román közös kapcsolattartó pontok működnek, ahol az országok közötti együttműködési megállapodások alapján mind az információcsere, mind a közös járőrözések és ellenőrzések évek óta zajlanak.

Terrorizmus Elleni Munkacsoport (Working Party on Terrorism – TWG)

Kiemelt témák: a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben „a listán" szereplő személyek pénzügyi helyzetének befagyasztása, „radikális hitszónokok" kitoloncolása, információcsere terrorista indíttatású emberrablásokról.

A terroristák internet-használata elleni kezdeményezés („Check the Web" - „Keress a Neten") célja a tagállamok és az Europol közötti együttműködés megerősítése azzal, hogy a nyílt internet-források elemzését-értékelését önkéntes alapon megosztják egymással. Az internet-használat jelentős szerepet játszik a terrorista szervezetek körében: toborzásra, kiképzésre (fegyver- és bombakészítési, taktikai tanácsok stb.), egyéb információk továbbítására használják.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A tagállamok együttműködésének megkönnyítése céljából az Europol létrehozott egy információs portált, amely több modulból áll:

- szakértői hálózat (tagállami kapcsolattartók, nyelvtudás, szakértelem);
- megfigyelt internetes oldalak címlistája;
- terrorista szervezetek nyilvános bejelentései (források összekapcsolásának elősegítése);
- elemzés-értékelés eredménye (párhuzamos munka elkerülése céljából).

Az Europol információs portáljának használatával a tagállamok elérhetővé tehetik egymás számára az információikat, illetve egy helyen megtalálhatók lesznek az EU-ban rendelkezésre álló ismeretek. Az egymás információihoz és eredményeihez való gyors és közvetlen hozzáféréssel elkerülhető a párhuzamos munkavégzés, illetve a kapcsolattartó személyek jegyzéke alapján egyszerűbbé válik az egyes feladatok összehangolása.

A „Keress a Neten" együttműködés eredményeit, hatékonyságát évente fogják értékelni. Ez annál is inkább üdvözlendő, mert a terrorizmus ellen – sokszor az emberi jogok kárára – csatasorba állított eszközök hatékonyságáról sajnos kevés konkrét elemzést olvashatunk.

A Rendőrségi Munkacsoport (Working Party on Police and Justice - WPPJ)

Az európai adatvédelmi biztosok konferenciája által felállított munkacsoport, mely különösen a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó nemzetközi dokumentumokat elemzi, dolgozza fel az éves európai adatvédelmi biztosi konferenciák (Spring Conferences) előkészítéseként.

Ahogy az már a 2006. évi beszámolóban is szerepelt, a magyar adatvédelmi biztos volt a Rendőrségi Munkacsoport elnöke az európai adatvédelmi biztosok 2006 tavaszán Budapesten megrendezett konferenciájától kezdődően a 2007 májusában Larnacában, Cipruson megtartott konferenciáig. A magyar elnöklés alatt a munkacsoport három dokumentumot készített elő, és terjesztette azokat a ciprusi tavaszi konferencia elé:

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A rendvédelmi szervek tevékenysége során a hozzáférhetőség elvének alkalmazására vonatkozó közös állásfoglalás az Európai Unió és a nemzeti parlamentek jogalkotóinak kíván iránymutatást adni a rendvédelmi szervek együttműködése szabályrendszerének kialakításához. A közös állásfoglalás összefoglalásaként egy ellenőrzési listát állítottak össze, amely egyrészt összefoglalja a dokumentumot, másrészről a jogalkotókat segíti az adatvédelem szempontjából fontos kritériumok ellenőrzésénél.

A ciprusi tavaszi konferencia nyilatkozatot fogadott el a rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében, büntetőügyekben kezelt személyes adatok védelméről szóló kerethatározat tervezetre vonatkozóan. Az előző véleményekhez hasonlóan az adatvédelmi hatóságok most is hangsúlyozták a nemzeti szinten is megfelelő és harmonizált adatvédelmi követelmények alkalmazásának fontosságát. Ezen túlmenően a dokumentum a kerethatározat tervezetének kidolgozásakor követendő adatvédelmi elvek listáját is tartalmazza.

A konferencia döntött a Rendőrségi Munkacsoport átszervezéséről. Az Európai Unió harmadik pillérében, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén egyre több olyan javaslat kerül napirendre, amely több figyelmet érdemel az európai adatvédelmi hatóságoktól. Rá kell mutatniuk a szabadságjogokat fenyegető kockázatokra, és megoldási javaslatokat kell nyújtaniuk az egyének jogainak hatékonyabb tiszteletben tartása érdekében. Ezzel egyidőben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság is egyre gyakrabban fordul az adatvédelmi hatóságok képviselőihez és kéri ki véleményüket. A Rendőrségi és Igazságügyi Munkacsoport az európai adatvédelmi hatóságok tavaszi konferenciája nevében jár el, ha sürgős esetben a konferencia gyors válaszadására van szükség. A hatékonyság fokozása érdekében döntött úgy a tavaszi konferencia, hogy két éves időtartamra választja meg a munkacsoport elnökét és alelnökét.

A munkacsoport 2006 őszén három ízben hallatta hangját. Elsőként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében kezelt személyes adatok védelméről szóló kerethatározat tervezetre vonatkozóan hívta fel a figyelmet arra, hogy a kidolgozás alatt lévő tervezetben biztosított védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a jelenleg hatályos nemzetközi jogi dokumentumokban biztosított védelem szintje.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Tanács tervei között szerepel, hogy az Europol egyezményt az egyezménnyel azonos tartalmú határozat váltsa fel. A határozattervezet adatvédelemről, adatbiztonságról szóló fejezetéhez a munkacsoport szövegszerű megoldási javaslattal állt elő.

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2007 júniusában felhatalmazta a Bizottságot, hogy készítsen javaslatot a rendvédelmi szervek Eurodac-hoz történő hozzáférésére vonatkozóan a terrorista cselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése és felderítése során végzett feladataik során. A Bizottság több megbeszélést kezdeményezett a kérdés kapcsán, amelyre az adatvédelmi hatóságok képviselőit is meghívták. Legutóbb a Rendőrségi és Igazságügyi Munkacsoport levélben fordult a Bizottság alelnökéhez és adott hangot aggodalmának. A rendvédelmi szervek Eurodac-hoz történő hozzáférésével szembeni legfőbb érv az, hogy az adatbázist nem rendvédelmi célokra hozták létre. Eddig a Bizottság nem tudta kellőképpen igazolni a rendvédelmi szervek hozzáférésének szükségességét és azt sem sikerült még tisztázni, hogy milyen adatokat vetnének össze az Eurodac-ban tárolt adatokkal.

Telekommunikációs Munkacsoport (International Working Group on Data Protection in Telecommunications - IWGDPT)

A telekommunikációval foglalkozó nemzetközi adatvédelmi munkacsoport Berlinben tartotta 42. konzultációját 2007. szeptember 4-5-én.

A találkozón igen részletes és kimerítő tanulmány vázolta fel mindazokat a problémákat, amelyekkel az adatvédelemnek a digitális és interaktív televíziózásra való áttéréssel szembesülnie kell. A technológiai újításoknak köszönhetően a kommunikáció, a számítástechnika és tömegtájékoztatás jelenleg még elkülönült hálózatai egyetlen szélessávú adatátviteli rendszerben ötvözhetők. Ez az egységes adatátviteli rendszer komoly hatást gyakorol az adatvédelemre, hiszen a digitális szolgáltatások elképzelhetetlenek a felhasználók adatainak feldolgozása és gyűjtése nélkül.

A technológiai újításoknak köszönhetően egyre szélesebb körben használatosak a tömegközlekedésben az elektronikus jegyek. Az elektronikus díjfizetési rendszer az elektronikus kártya használatára épül, és előnye, hogy a vasúti, a földalatti és felszíni közlekedésben egyaránt alkalmazható. A rendszer az úgynevezett RFID technológiával is összekapcsolható. A kártya

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

chipje tartalmazza a közlekedés szempontjából lényeges információkat, és az utas személyes adatait. A találkozó résztvevői ajánlást fogadtak el, amelyben kifejtették, hogy a tömegközlekedési vállalatoknak és a közlekedési hatóságoknak egyértelmű tájékoztatást kell adniuk az utasoknak az adatkezelésről, minimalizálni kell a kezelt adatok körét, és az utasoknak alternatívát kell nyújtani az elektronikus rendszer mellett arra, hogy névtelenségbe burkolva is igénybe vehessék a tömegközlekedési eszközöket.

A találkozón szó esett a 29-es Munkacsoport és a Google Inc. között zajlott konzultációról, amely a Google adatkezelésének az uniós normákhoz való igazítását célozza.

A találkozó további témái voltak a „GoLog" internetes kereső, más webes szolgáltatások, és a Whois adatbázisok, a p2p (peer-to-peer) technológia használatával járó szerzői jogsérelmek, a számítástechnikai bűnözés elleni egyezmény, illetve a gépjárművek közlekedési eseményt rögzítő berendezéseinek adatvédelmi természetű problémái.

A munkacsoport megbeszélésén elhangzott, hogy szoros együttműködés szükséges az ISO-val a minőségügyi szabványok fejlesztése terén.

A találkozón ismertettük a hazai közoktatási intézményekben bevezetni tervezett biometrikus beléptető-rendszert, és a magyarországi piac- és közvélemény-kutatásban jelentős szerepet betöltő cég (Medián) új webaudit szolgáltatását (WebProfil). A webauditot érintő adatvédelmi vizsgálat még nem zárult le, a vizsgálat részletei az Internetről szóló fejezetben olvashatók.

Információ Biztonsági Megoldások Európai Konferenciája (ISSE/SECURE)

Az Információ Biztonsági Megoldások Európai Konferenciáját 1999-ben hozta létre az „eema" (IT szakemberek, üzletemberek és kormányzati szereplők független szervezete) és a TeleTrust Deutschland (non-profit szervezet, mely az információs és kommunikációs technológiák megbízhatóságát ösztönzi és támogatja). A Konferenciát 2007. szeptember 25-27. között Varsóban tartották meg.

A kommunikációs és információs hálózatok biztonsága egyre nagyobb figyelmet érdemel. A felmerülő problémák kezelésére újabbnál újabb stratégiákat szükséges kidolgozni. Ehhez a szakmai, illetve a különböző szektorok közötti együttműködés elengedhetetlen európai szinten. Ezen a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

fórumon a közvetlen tapasztalatcserének köszönhetően naprakész információkkal szembesülhettünk: milyen irányba halad az információs biztonsági technika, milyen újabb jogi, technikai kihívásokkal kell szembenézni adatvédőként, információs jogokat hogyan kezelik, a gyakorlatban felmerülő veszélyek, a rendszerek fejlesztői és a biztonsági megoldásokat árusítók szerepvállalása, az információ biztonsággal foglakozó vezető szakembereket leginkább foglalkoztató praktikus kérdések.

Kiemelkedő fontossággal bírt, hogy a piacvezető cégek, felismerve az emberi tényezőnek az információ biztonsága megőrzésében játszott szerepét, érdekeltségét, jelentős energiát és pénzt áldoznak arra, hogy a biztonság védelme érdekében növeljék a munkavállalóik ismereteit. A tájékoztatáshoz kapcsolódóan különösen figyelemreméltó – és követendő – a fiatalok internet használatát kísérő veszélyekre való figyelemfelhívó lengyel tájékoztató kampány.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMÍEK NYILVÁNTARTÁSA

A. Adatvédelmi nyilvántartás

Az adatvédelmi biztos az Avtv. 24. § c) pontja szerint gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás vezetéséről. Az adatvédelmi nyilvántartás nyilvános, bárki számára megtekinthető, illetve a honlapunkon elektronikusan is elérhető.

Az adatvédelmi nyilvántartás célja, hogy nyilvántartsa a Magyar Köztársaság területén folytatott adatkezeléseket. Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmazza, hogy kik (mely adatkezelők), milyen célból, milyen jogalappal, milyen személyes adatokat, mennyi ideig kezelnek, az adatokat hova, milyen célból, milyen jogalappal továbbítják. A nyilvántartás, ha az adatkezelők bejelentési kötelezettségüknek eleget tesznek, átfogó képet ad arról, hogy a különböző adatkezelők által összegyűjtött adatokat kik, milyen célból használják fel.

A nyilvántartás célja elsősorban az érintettek tájékoztatása, különösen abban az esetben, ha információs önrendelkezési jogukat közvetlenül nem gyakorolhatják, ugyanakkor az adatkezelések jogszerűségének ellenőrzésére is szolgál. Azon bejelentések esetében, melyek hiányosak, felhívjuk az adatkezelőt a bejelentés kiegészítésére, módosítására. Ha egy adatkezelésről a bejelentés során kiderül, hogy az adatkezelő a megjelölt személyes adatok kezelésére, vagy továbbítására nem rendelkezik megfelelő jogalappal, vagy az adatokat az adatkezelés céljának elérésével nem törli, esetleg a cél eléréséhez szükségtelen adatokat is kezel, az adatvédelmi biztos, bár a bejegyzést nem tagadhatja meg, az adatkezelővel szemben, a bejegyzést megelőzően vizsgálatot indít. Természetesen, ha egy adatkezelésről megállapításra kerül, hogy jogellenes, az adatvédelmi biztos az adatkezelőt haladéktalanul felhívja a jogellenes adatkezelés megszüntetésére, így a nyilvántartásba bejegyzés mintegy okafogyottá válik.

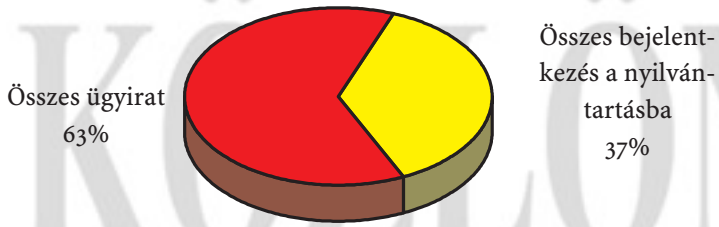
Az adatvédelmi nyilvántartás deklaratív hatályú. Bár a bejelentés, mint jognyilatkozat az adatkezelőt köti, az adatvédelmi nyilvántartásba

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

történő bejegyzés nem jelent „engedélyt” az adatkezelésre. Az adatvédelmi ismeretek szélesebb körű elterjedésével párhuzamosan növekszik az adatkezelések adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésének száma. Eddigi tapasztalataink szerint az adatkezelők az adatkezelés jogszerűségét az „adatvédelmi nyilvántartási szám megszerzésével, meglétével” kapcsolják össze. Nyomatékosan fel kell azonban hívnunk az adatkezelők, de leginkább az érintettek figyelmét arra, hogy nem az az adatkezelés jogszerű, amelynek van nyilvántartási azonosítója, hanem az, amely során az adatkezelő a személyes adatokat jogszerűen kezeli. A bejelentés önmagában nem teszi jogszerűvé az adatkezelést. Előfordulhat ugyanis, hogy az adatkezelés bejelentése során az adatkezelő megjelöl minden kötelezően bejelentendő adatot, azok meg is felelnek a törvényi követelményeknek – például ha az adatkezelő az adatkezelés jogalapjaként az érintett hozzájárulását jelöli meg – , de az adatkezelés nem a bejelentésnek megfelelően folyik, vagy ha például az adatkezelő a bejelentés során elmulasztja megjelölni, hogy az összegyűjtött adatokat harmadik személyekhez továbbítja.

Az ABI tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzete

2007 (%)

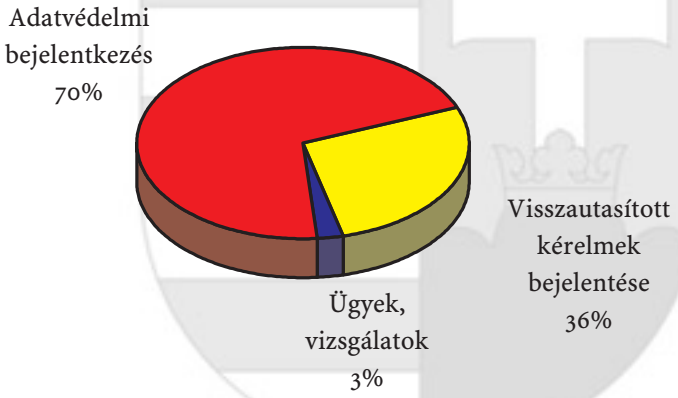


Az Avtv. 28. § (1) bekezdése rendelkezik az adatvédelmi nyilvántartás részletes szabályairól. A személyes adatokat kezelő adatkezelő köteles adatkezelési tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni az adatkezelés célját, az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját, az érintettek körét, az adatok forrását, a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját, az egyes adatfajták törlési határidejét, az adatkezelő, az adatfeldolgozó nevét és címét (székhelyét), a tényleges adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás helyét és az adatfeldolgozónak az adatkezeléssel összefüggő tevékenységét, valamint a belső adatvédelmi felelős nevét és elérhetőségi adatait.

Az ABI nyilvántartási tevékenységének megoszlása
a beérkezett nyilvántartási kérelmek alapján
2007 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentések 2007. évi tapasztalatai

Az adatkezelők a bejelentést leginkább a honlapunkon megtalálható, és arról letölthető adatlapon teszik meg, bár a bejelentésnek az adatlap nem kötelező formája. Mivel nagyon sokféle adatkezelés folyik, az adatlap nem minden esetben nyújt a bejelentett adatkezelésről elegendő információt. Azon bejelentések esetében, amikor sokféle személyes adatnak, bonyolult rendszerben történő kezeléséről van szó, célszerűbb az Avtv. 28. §-ában megjelölt adatoknak az adatlap kitöltése mellett, az adatlapnál bővebb, az adatkezelés folyamatát is leíró bejelentése, mert

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

így jobban nyomon követhető, hogy mely adatkezelések kapcsolódnak össze, illetve az egyes adatbázisok között milyen adattovábbítás zajlik.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés egy jognyilatkozat, melyet a jognyilatkozatra vonatkozó formai kritériumok megtartásával az adatkezelő szerv vagy személy köteles megtenni. Tapasztalataink szerint sokszor – különösen a reklám célú adatgyűjtések estében – nem az adatkezelő, hanem az adatfeldolgozással megbízott adatfeldolgozó a bejelentő. Ha az adatkezelő helyett az adatfeldolgozó jár el a bejelentés során, a bejelentéshez csatolni a Polgári Törvénykönyv, illetve a gazdasági társaságokról szóló törvény képviseletre vonatkozó szabályainak megfelelően a képviseleti jogosultságot igazoló okiratot (meghatalmazás, megbízás).

A bejelentést minden esetben (cégszerűen) alá kell írni. Ha valamely adatkezelés bejegyzése sürgős, (pl. népszavazás, népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtés) az Iroda fogadja a faxon, vagy e-mailen elküldött bejelentéseket is, ilyenkor a bejelentés feldolgozását a faxon, vagy e-mailen megküldött bejelentés alapján is megkezdjük, de az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozatot, vagy bejelentőlapot ilyen esetben is szükséges aláírva, postán utólag megküldeni.

Az aláírás helye az adatlapon nincs megjelölve, de a bejelentőlap minden oldalának, vagy a kísérőlevélnek (melyhez a bejelentés folytatólagosan csatolva van) aláírásával a bejelentés hitelesíthető.

A bejelentést – tekintettel arra, hogy csak az aláírt nyilatkozat jegyezhető be a nyilvántartásba, valamint arra, hogy elektronikus aláírást fogadni nem tudunk – csak postai úton, vagy személyesen lehet megtenni.

Az adatkezelőt, illetve a hozzá tartozó adatkezelést a bejelentés alapján az Adatvédelmi Biztos Irodája nyilvántartásba veszi. A bejegyzésre vonatkozóan az Avtv. határidőt nem állapít meg A megküldött bejelentések bejegyzése attól függően történik, hogy az adott időben milyen mennyiségű bejelentés érkezik. Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a bejegyzés, illetve postázás körülbelül két hetet vesz igénybe. Mivel az adatvédelmi nyilvántartás az adatvédelmi biztos honlapján elérhető, az adatkezelő, illetve az adatkezelés bejegyzését követően a nyilvános adatbázisban azonnal megjelenik, így az adatvédelmi nyilvántartási azonosító ott már korábban is megtekinthető.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatkezelés bejegyzéséről, illetve az adatvédelmi nyilvántartási azonosítóról az adatkezelőt értesítjük. Az Avtv. 29. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartási számot az adatok továbbításánál, illetve nyilvánosságra hozásánál és az érintetteknek való kiadásakor kell feltüntetni. Általános gyakorlat, hogy az adatkezelők az adatvédelmi nyilvántartási azonosítót az érintettekkel való kapcsolattartás során minden dokumentumon, így az adatkezelési tájékoztatón is feltüntetik. Ezt a gyakorlatot, tekintettel arra, hogy az adatvédelmi nyilvántartás informatív jellegéből következően plusz tájékoztatást nyújt az érintetteknek, üdvözöljük.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. Az adatkezelések tehát a jogalap tekintetében kétfélék lehetnek, jogszabály által elrendelt, illetve az érintett hozzájárulásán alapuló adatkezelés.

Az Avtv. 28. § (2) bekezdése szerint a jogszabályban elrendelt adatkezelést a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője, illetőleg a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke köteles bejelenteni a jogszabály hatálybalépését követő 15 napon belül.

A jogszabályban elrendelt adatkezelések bejelentése – a törvény egyértelmű rendelkezése ellenére – esetleges. Ennek az lehet az oka, hogy egyrészt nagyon sok jogszabály rendelkezik adatkezelésről, mely adatkezelések bejelentése korábban sem volt teljes, másrészt a jogszabályváltozások során az adatkezelésekben bekövetkező változás bejelentése elmarad.

Problémát jelent például a regionális szervek adatvédelmi nyilvántartási átvezetése. Az átszervezést követően a regionális szervek az elődszervek bejelentéseit nem módosították, holott az Avtv. 29. § (2) bekezdése kötelezővé teszi minden olyan változás bejelentését, mely az adatvédelmi nyilvántartás adattartalmát érinti, így az adatkezelő megváltozását, átalakulását is. A változások, átalakulások nyomon követése az adatkezelők közreműködése nélkül szinte lehetetlen.

Ez a probléma egyébként az államigazgatás majd minden területére jellemző. Míg a magánszervek, cégek szervezeti átalakulásaikat (pl. cégnévváltozás, székhelyváltozás, átalakulás) elég nagy arányban bejelentik,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

addig az állami és önkormányzati szervek (minisztériumoktól a helyi szervezeti egységekig) rendre elmulasztják a változás adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentését. Az elmúlt évekhez hasonlóan az állami és önkormányzati szervek 2007-ben kevés bejelentést teljesítettek annak ellenére, hogy jelentős számú adatkezelést is érintő jogszabály-módosítások történtek.

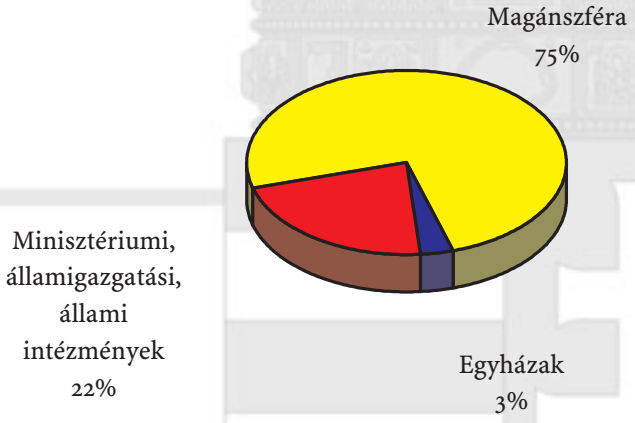
Kivételt csak a rendvédelmi szervek képeznek, melyek a személyes adatok kezelését érintő bejelentéseket rendre megküldik.

Az állami adatkezelők adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentését jól példázza, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalával folytatott levelezés, illetve felhívásunk ellenére a Schengeni Információs Rendszert, az adatkezelő kilétének tisztázatlansága okán az adatvédelmi nyilvántartásba 2007 végéig még mindig nem jelentették be.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az Avtv. 28. §-ának (2) bekezdésében meghatározott bejelentési kötelezettséget több bejelentésre kötelezett félreértett. Az, hogy a jogszabályban elrendelt adatkezelést a miniszter, illetve az országos hatáskörű szerv vezetője köteles bejelenteni, nem jelenti azt, hogy a bejelentést tevő az adatkezelő. Adatkezelő az a szerv, vagy személy, aki, vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja. Adatkezelő lehet ebből következően – függetlenül attól, hogy az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentést ki teszi meg – valamely területi szerv is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

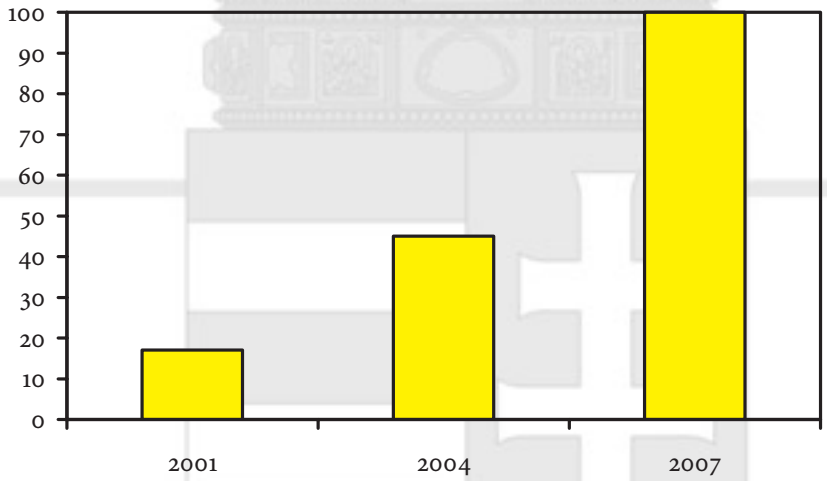
Főbb adatkezelői kategóriák
(önkormányzatok nélkül)
2007 (%)



Tekintettel arra, hogy a közelmúltban az államigazgatási szervek tekintetében jelentős változások történtek, mely változások átvezetése az adatvédelmi nyilvántartásba nem történt meg, szükségesnek látjuk felhívni a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek vezetőinek figyelmét az Avtv. 28. §-ának (2) bekezdésében szabályozott bejelentési kötelezettségre. Az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni a jogszabályváltozások következtében létrejövő új adatkezeléseket, valamint az egyes adatkezelések esetében az adatkezelő személyében történő változást, illetve természetesen azt is, ha az adatkezelő megnevezése megváltozik. Be kell jelenteni az adatkezelésben bekövetkezett minden olyan változást is, amely a bejelentésben meghatározott adatkört érint. Így be kell jelenteni az adatkezelés céljában, a kezelt adatok fajtájában, az érintettek körében, az igénybevett adatfeldolgozó személyében történt változást. Be kell jelenteni továbbá azt is, ha az adatkezelés alapjául szolgáló jogszabály, így az adatkezelés jogalapja változik meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

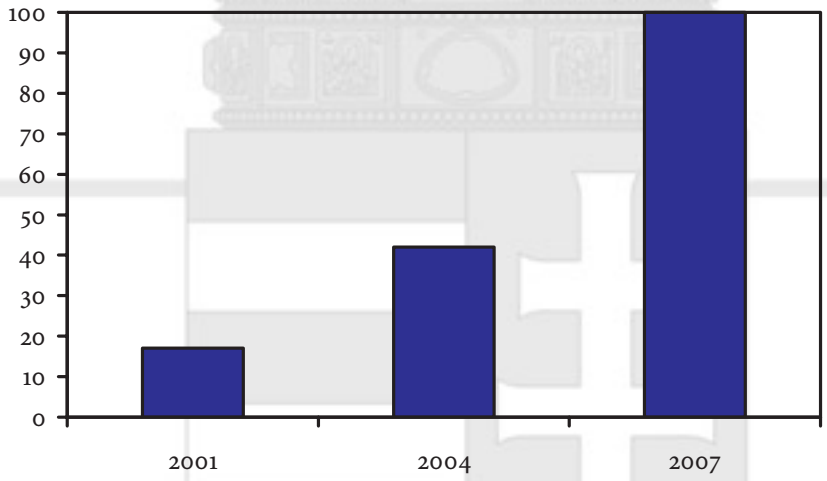
Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelők)
2001-2007 (%)



Nagyon sok bejelentés érkezik a magánszféra adatkezelőitől. Továbbra is elsősorban a marketing tevékenységet végző szervek jelentették be a promóciós célú adatkezeléseket. Tovább nőtt az internetes adatgyűjtések, adatkezelések száma.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelések)
2001-2007 (%)



Az érintettek hozzájárulásával történő adatgyűjtések esetében újra és újra felhívjuk az adatkezelők figyelmét az érintettek megfelelő tájékoztatásának fontosságára. Az adatvédelmi szabályok lehetővé teszik magánszemélyek, szervezetek, cégek részére személyes adatok gyűjtését, ha az adatgyűjtés konkrétan meghatározott célból történik, az adatkezelés csak a konkrét cél eléréséhez feltétlenül szükséges adatok gyűjtésére korlátozódik, az adatkezelő az összegyűjtött adatokat biztonságosan kezeli, tárolja, az adatkezelő az adatgyűjtést megelőzően az érintetteket az adatkezelés részleteiről megfelelően tájékoztatja. Az adatkezelő az adatgyűjtés megkezdése előtt tehát köteles az érintetteket az adatkezelés részleteiről megfelelően tájékoztatni, valamint adatkezelését az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni.

Marketing, direkt marketing célú adatkezelések bejelentése

A reklámmal, marketinggel foglalkozó társaságok tapasztalataink szerint már sokkal jártasabbak az adatvédelmi kérdésekben, mint korábban. A reklám célú adatkezelések (promóciók) nagy részét a piacon jelen lévő marketing tevékenységgel foglalkozó cégek végzik,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

többségében megbízási szerződés keretében. Ezek a cégek rengeteg promóciós adatgyűjtést, nyereményjátékot szerveznek a különböző termékeket és szolgáltatásokat megrendelő, használó személyek körének megkeresése érdekében. Az így létrejövő adatbázisok – a megbízástól függően – vagy a megbízottnál maradnak, vagy a megbízóhoz kerülnek, jellemzően további megkeresésekre történő felhasználás céljából.

Abban az esetben, ha a megbízás a promóció teljes lebonyolítására, az adatkezelés egészére vonatkozik, és a megbízó az adatokhoz nem fér hozzá, azokat semmilyen céllal nem kezeli, akkor a megbízó a szűken értelmezett adatkezelésben nem vesz részt. Ez esetben a megbízott az adatkezelő, aki az egyes adatkezelési műveletek elvégzéséhez adatfeldolgozót vehet igénybe. Ha azonban a megbízott cég „csak" adatfeldolgozóként vesz részt az adatkezelésben, az adatkezelésnek „csak" egy részét végzi, mint a személyes adatok gyűjtése, az érintettek részére küldemények postázása, az összegyűjtött személyes adatok azonban a megbízóhoz kerülnek, az adatbázis a megbízó birtokába kerül, az adatkezelő a megbízó szerv, míg a megbízott adatfeldolgozó a folyamatban. Az adatfeldolgozó cég ez esetben az Avtv. 4/A. § (2) bekezdése szerint tevékenységének ellátása során más adatfeldolgozót nem vehet igénybe.

Az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentési kötelezettsége az adatkezelőnek van. A bejelentést annak a személynek, szervnek kell megtennie, amely az adatkezelési folyamatban az adatkezelő, nem kell azonban külön bejelentést tennie az adatfeldolgozónak, őt bejelentése során az adatkezelő köteles az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. Az adatfeldolgozó a bejelentés ügyében csak az adatkezelő cég képviseletében, az adatkezelő által adott meghatalmazás, esetleg ilyen tárgyú megbízás birtokában járhat el.

Internetes adatkezelések bejelentése

Az internet egyre nagyobb szerephez jut az emberek mindennapi életében, ezzel együtt egyre több személyes adat kerül fel a hálóra. Ha a felhasználó által megadott adatok (IP-cím, a felhasználó neve, e-mail címe, stb.) természetes személlyel összekapcsolhatóak, illetve kapcsolatuk a természetes személlyel helyreállítható, akkor személyes adatnak minősülnek. Az ilyen adatoknak a szerveren történő tárolása adatkezelésnek minősül, az adatkezelő ebben az esetben a szerver üzemeltetője. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

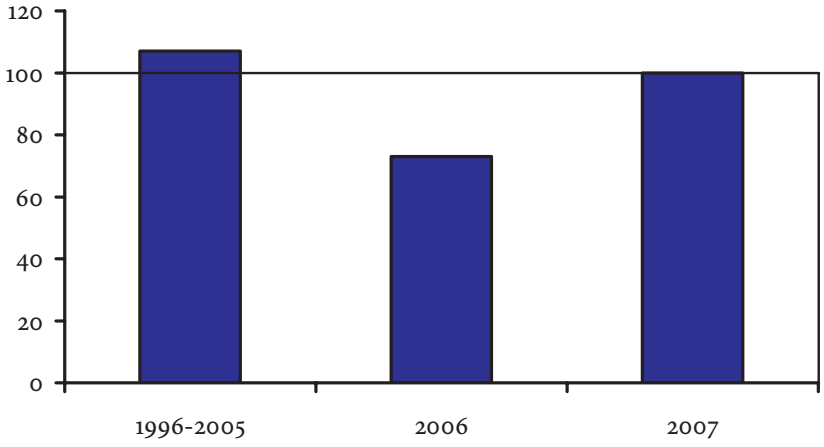
tartalom készítője oldalain általában csak olvasható információkat tesz közzé, és nem rögzít személyes adatokat, így nem adatkezelő. Ha azonban a felhasználó regisztrálja magát a weboldalon, akkor a tartalomszolgáltató is adatkezelővé válhat.

A weboldalakon a regisztráció önkéntes. Az adatkezelés jogszerűségének feltétele azonban, hogy az adatkezelő a regisztráció helyén megfelelő tájékoztatást nyújtson arról, hogy kik, milyen célból, mennyi ideig kezelik a regisztrált személyes adatait. Az adatkezelőnek biztosítania kell továbbá, hogy az érintett bármikor, legalább olyan egyszerűen, mint ahogy a regisztrációra is sor került, „leregisztrálhasson", vagyis kérje személyes adatainak az adott oldalról történő törlését.

Ha a honlap üzemeltetője elektronikus leveleket, hírleveleket is küldeni szeretne az oldalon regisztrált személyeknek, az Avtv. rendelkezésein túl az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény rendelkezéseire is figyelemmel kell lennie. A törvény szerint kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus úton, levelezés során elektronikus hirdetés. Az elektronikus hirdető, az elektronikus hirdetési szolgáltató és az elektronikus hirdetés közzétevője köteles nyilvántartást vezetni azokról, akik számára bejelentették, hogy kívánnak elektronikus hirdetést kapni; nem küldhető elektronikus hirdetés annak, aki nem szerepel ebben a nyilvántartásban.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Internettel kapcsolatos adatkezelések száma
(%)



Az internetes adatkezeléseket az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni. A bejelentési kötelezettség független attól, hogy az érintett hozzájárulásával történő adatkezelésről, vagy a törvény által elrendelt adatkezelésről van szó. Az Interneten történő adatgyűjtések esetén nagy figyelmet kell fordítani az érintettek megfelelő tájékoztatására, mivel a világhálón a megadott személyes adatok sokszor az érintett figyelmetlensége miatt olyan személyekhez, olyan helyekre is eljuthatnak, akikhez, illetve ahova az érintett azokat nem kívánta továbbítani. Körültekintően kell eljárni a különböző közösségi portálokon történő regisztráció során. Tekintettel arra, hogy a közösségi portálokon milyen sok személyes adatot, illetve sokszor különleges adatokat adnak meg a látogatók, különös figyelmet kell fordítani az érintettek egyértelmű és részletes tájékoztatására, illetve az adatok biztonságának biztosítására.

Továbbra is sok webáruház üzemeltetésével kapcsolatos adatkezelés bejelentése érkezik az Irodához. Webáruház üzemeltetése olyan szolgáltatás nyújtása az interneten, mely során személyes adatok gyűjtése, tárolása is történik. Az internetes áruházban történő vásárlással „szokványos”, a kereskedelmi forgalomban megvalósuló adás-vétel jön létre. Ha

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a személyes adatok felhasználása csak a konkrét vásárlással összefüggésben történik, úgy mint például számlázás, az adatkezelést nem kell az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni, mivel az az Avtv. 30. §-ának a) pontjában szabályozott ügyfélkapcsolatnak minősül. A szolgáltatás nyújtásához szükségszerűen nem kapcsolódó adatkezelést (pédául adatok tárolása reklámanyag továbbítása céljából), illetve az egyéb célú adatkezelést (például fórum) azonban az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Az internetes adatkezelések során az adatkezelőknek különös figyelmet kell fordítani a gyerekek személyes adatainak védelmére. Személyes adatával mindenki saját maga rendelkezhet. Az egyes (felnőtt) családtagok nem adhatnak érvényes hozzájárulást egymás személyes adatainak kezelésére, míg kiskorú gyermekek esetében a személyes adatok kezeléséhez a szülő (törvényes képviselő) hozzájárulása szükséges. Az érintett adatkezeléshez való hozzájárulása egy jognyilatkozat, melyre a Ptk. rendelkezései irányadók. A Ptk. szerint tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú (cselekvőképtelen) nevében a törvényes képviselője jár el, tizennegyedik életévét betöltött kiskorú (korlátozottan cselekvőképes) esetében pedig a kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez – ha jogszabály kivételt nem tesz – törvényes képviselőjének beleegyezése, vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Bár a korlátozottan cselekvőképes kiskorú a törvényes képviselőjének közreműködése nélkül is megkötheti a mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződéseket, tehet jognyilatkozatot, mégis előfordulhatnak olyan visszás helyzetek, amikor a kiskorú olyan ügylethez adja személyes adatainak (például képmás) kezeléséhez való hozzájárulását, amely a mindennapi élet szokásos jogügyletein túl mutat. Az adatkezelő felelőssége, hogy jogszerűen kezelje a személyes adatokat. Úgy gondoljuk, hogy a kiskorúak érdekeinek védelme érdekében az adatkezelő köteles – akár külön technikai módszer alkalmazásával is – biztosítani a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás törvényességét.

Követelések kezelése céljából történő adatkezelések bejelentése

Az egyes adósságbehajtással foglalkozó cégekkel kapcsolatban nagyon sok beadvány érkezik a hivatalhoz. A követelésbehajtó cégek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adatátvételének jogalapja különböző lehet, attól függően, hogy az alapkövetelés jogosultja maga, vagy jogi képviselő útján próbálja érvényesíteni a követelést, engedményezi a követelést, esetleg az alapszerződésben foglaltak alapján ruházza át követelését adósságkezelő cégnek.

Mindegyik esetben szükséges azonban, hogy az adósságkezelő cég adatátvétele és adatkezelése vagy az érintett tájékozott hozzájárulásán, vagy valamilyen törvényi rendelkezésen alapuljon. Mivel a követeléskezelő, adósságbehajtó cég az érintettel nincs ügyfélkapcsolatban, a követelésbehajtás során megvalósuló adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni. Meg kell jelölni a bejelentés során, hogy a követelésbehajtó konkrétan milyen személyes adatokat kezel, az adatokat milyen forrásból gyűjtötte, illetve meg kell jelölni az egyes megbízóktól származó adatgyűjtés, adatkezelés jogalapját.

Aláírásgyűjtések bejelentése

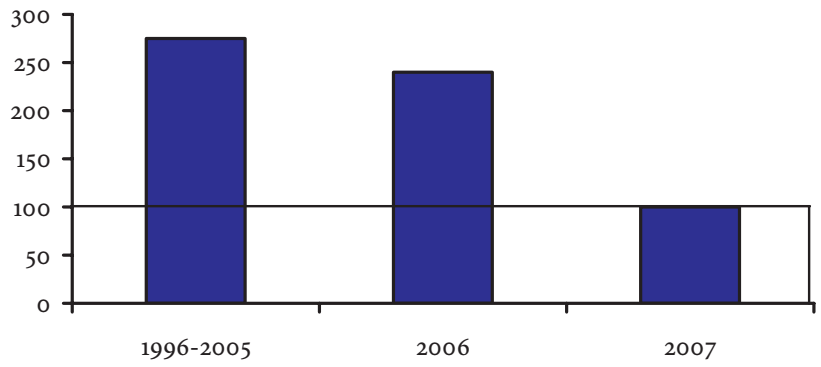
2007-ben – ahogy az azt megelőző évben is – sok aláírásgyűjtés célú adatkezelés bejelentése érkezett. Az aláírásgyűjtés során személyes adatok kezelése történik, melynek alapja az Alkotmányban meghatározott petíciós jog, illetve az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény. Az adatvédelmi nyilvántartásba minden aláírásgyűjtést be kell jelenteni, így a népszavazás, népi kezdeményezés célú, illetve a petíciós célú aláírásgyűjtéseket, adatkezeléseket is. Országos népi kezdeményezés, országos népszavazás esetén az Országos Választási Bizottság még az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése előtt felhívja a kezdeményezőket az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésére, így a népszavazási, népi kezdeményezés célú aláírásgyűjtéseket az adatkezelők rendre bejelentik a nyilvántartásba. Bár korábban közleményben hívtuk fel az aláírásgyűjtők figyelmét az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentés kötelezettségére, még mindig sok olyan petíciós célú aláírásgyűjtésről szerzünk tudomást, melynek adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentését az adatkezelő elmulasztotta. A népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtés esetén a bejelentési kötelezettséget az Országos Választási Bizottság, illetve a helyi, területi választási iroda

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vezetője hitelesítő döntését követően – a jogorvoslatra nyitva álló 15 napos határidő kezdetén – célszerű teljesíteni. Ez esetben az aláírásgyűjtő ív hitelesítő záradékkal történő ellátása idejére az adatvédelmi nyilvántartási azonosító – a hitelesítő záradékkal való elláthatóságtól függő hatállyal – kiadható a kezdeményezők részére. Egyéb aláírásgyűjtés esetén az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést követően kezdhető meg ez a tevékenység.

Aláírásgyűjtéssel kapcsolatos adatkezelések száma

(%)



Az aláírásgyűjtés időszakában az adatkezelőt terhelő törvényi kötelezettségek teljesesítéséért az a személy felel, aki vagy amely az Országos Választási Bizottságnál kezdeményezte a kérdés, illetve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Felelőssége mindazon személyekért fennáll, akik az aláírásgyűjtés szervezésében részt vesznek, a kitöltött aláírásgyűjtő íveket birtokolják, tárolják. Az adatvédelmi nyilvántartási számot az aláírásgyűjtés helyszínén is jól látható formában megtekinthetővé kell tenni.

Munkavállalói adatok továbbításának bejelentése

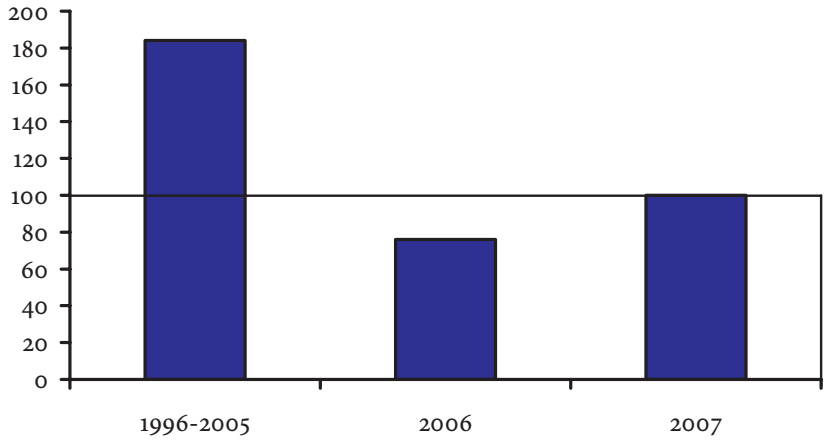
Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely az adatkezelővel munkaviszonyban álló személyek adatait tartalmazza. Be kell azonban jelenteni az adatkezelést, ha a munkáltató a munkavállalók személyes adatait más szervhez, vagy külföldre továbbítja. Szintén bejelentési kötelezettség alá esik a munka-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

viszonnyal közvetlenül össze nem függő adatgyűjtés, így például a külföldi munkavállalók vízum ügyintézése, külföldi anyavállalathoz történő továbbítása, vagy munkavállalói részvényprogramhoz kapcsolódó adatkezelés.

Munkavégzéssel kapcsolatos adatkezelések száma

(%)

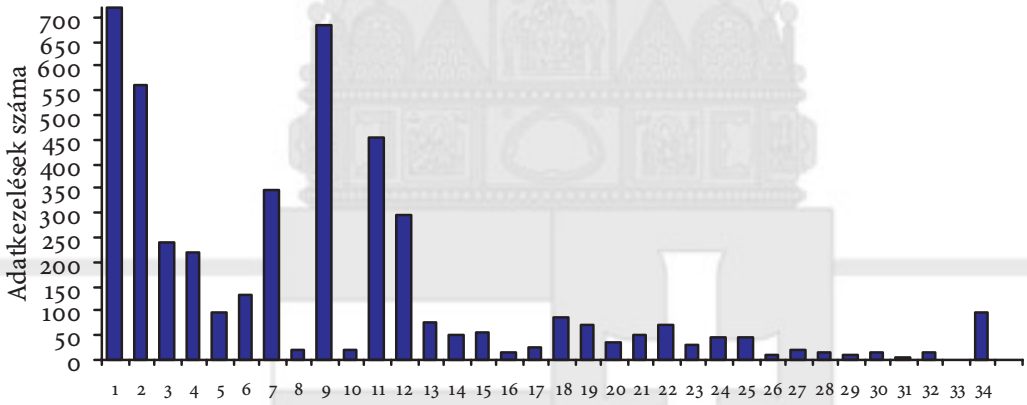


Önkormányzatok helyi adatkezelései

Ebben az évben is folytatódott az utóbbi évek bejelentéseinek tendenciája, alacsony számú bejelentés érkezett az önkormányzatok részéről a bevezetett helyi adatkezelésekről. A tapasztalt jelenség oka valószínűleg az, hogy – amint ez az önkormányzatokat érintő vizsgálatokat bemutató fejezetben is olvasható – a helyi adatkezelések bonyolultsága ellenére sok önkormányzati tisztviselő nincs tisztában az adatkezeléssel összefüggő kötelezettségekkel.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A bejelentett helyi adatkezelések fajtái



1 iparűzési adó
2 magánszemélyek kommunális adója
3 vállalkozók kommunális adója
4 építményadó
5 telekadó
6 idegenforgalmi adó
7 gépjárműadó
8 föld bérbeadásából jövedelemadó
9 ebadó
10 behajtandó köztartozások
11 földbérlet
12 lakásépítési kölcsönök nyilvántartása
13 első lakáshoz jutók támogatása
14 marhalevél nyilvántartása
15 méhek vándoroltatása
16 belvízkár
17 mezőőri járulék
18 lakásbérlők
19 üzletek, működési engedélyek
20 közoktatás
21 gyermekvédelem
22 szociális igazgatás
23 sorkötelesek
24 vízközműfejlesztés
25 szemétszállítási díj
26 veszélyes állatok
27 sírbolt könyv
28 kitüntetések, díjak
29 gázközműberuházás
30 támogatások alapítványból
31 egyéni vállalkozói igazolványok
32 telepengedély
33 vízszolgáltatást igénybevevők
34 egyéb adatkezelések

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény módosítását követően – mivel a módosítással a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok önállóan is igényelhetnek díj és pótdíj behajtása érdekében adatot a nyilvántartásból – megszűnt a bizonytalanság abban a kérdésben, hogy ki köteles az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. A parkolási szolgáltatást nyújtó adatkezelők (bizonyos esetben adatfeldolgozók) az elmúlt évben sorra jelentették be adatkezeléseiket.

Kivételek az adatvédelemi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól

A legtöbb kérdést továbbra is a bejelentés alóli kivételek okozzák. A bejelentési kötelezettség alá nem eső adatkezelések azért mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól, mert az adatkezelés célja egyrészt az érintett számára ismert és az adatfelvétel közvetlenül tőle történik, másrészt célja az érintett személyes érdekén túlmutat, vagy ki sem kerül a személyes szférából. Némely kivétel esetében az adatkezelés szorosan kötődik az adatkezelő működéséhez, és a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz, vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik, más esetekben a személyes adatok kezelése közérdeket szolgál, vagy a cél teljesüléséhez a személyes jelleg megőrzésére csak az adatkezelés meghatározott szakaszában van szükség.

A legtöbb problémát az Avtv. 30. §-ában meghatározott kivételek pontos értelmezése okozza. Ezen belül leginkább az a) pontban szabályozott ügyfélkapcsolatban álló személyek kifejezés értelmezhető nehezen a bejelentők számára. Az iroda gyakorlata szerint az ügyfélkapcsolat – mint a bejelentési kötelezettség alóli kivétel – akkor áll fenn, ha az adatkezelés az adatkezelő és az érintett között fennálló jogviszony szükségszerű eleme. Egy internetes portálon történő regisztrációval például önmagában nem jön létre jogviszony. A regisztráció céljának megfelelően azonban már létrejöhet olyan konkrét jogviszony, amely ügyfélkapcsolatot eredményez, így például webáruház működtetésével adás-vételi jogviszony. A jogviszony teljesítéséhez szükségszerűen kapcsolódó adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba nem kell bejelenteni (például számlázás), be kell azonban jelenteni azt az adatkezelést, melynek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

célja nem közvetlenül kapcsolódik a szolgáltatás nyújtásához (például fórum), illetve az olyan adatkezelést, amely a jogviszony teljesítésén túl mutat (például adatok tárolása reklámanyag továbbítása céljából).

Az Avtv. 30. § a) pontjában meghatározott kivételek között megjelölt esetekben is be kell jelenteni az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba, ha az adatokat az adatkezelő más személy, vagy szerv részére hozzáférhetővé teszi, nyilvánosságra hozza, vagy egyébként az eredetitől eltérő célra használja fel.

Az Avtv. 30. § b) pontjában szabályozott kivétellel kapcsolatban is voltak értelmezési problémák. Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba az olyan adatkezeléseket, amelyet az egyház, vallásfelekezet tagjairól, a tagok által az egyházban betöltött funkcióiról vezet. Be kell azonban jelenteni a támogatókról, adományozókról vezetett nyilvántartást.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés alól mentesülő adatkezelések közül még problémát okoz az Avtv. 30. § j) pontjában szabályozott, a természetes személy saját célját szolgáló adatkezelés értelmezése. E tekintetben megszorítóan kell értelmezni a törvényt. Csak olyan adatkezelés minősül a természetes személy saját célját szolgáló adatkezelésnek, amely során az érintettek tudtával kerülnek személyes adatok az adatot kezelő birtokába, azokat az adatbirtokos csak magán célra kezelheti.

Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele

A 2007. év végén az adatvédelmi nyilvántartás az alábbi fontosabb adatkezelő kategóriák szerinti összetétellel jellemezhető:

Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelők:	431	
adatkezeléseik:		1.377
A magánszférába tartozó adatkezelők:	1.459	
adatkezeléseik:		3.665
Önkormányzatok mint adatkezelők:	3.244	
törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik		29.854

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének korszerűsítése

Az előző évi beszámolókban felhívtuk a figyelmet, hogy az elhasználódott számítástechnikai eszközök cseréje a adatvédelmi nyilvántartás, illetve az iktatási rendszer szolgáltatása biztonságának érdekében halaszthatatlanná vált.

A szükséges berendezések nagyobb része 2006-ban végül is leszállításra került, viszont a megújulást biztosító, új platformra való áttérést lehetővé tevő adatbázis kezelő szoftver beszerzése anyagi eszközök hiányában továbbra is meghiúsult.

Végül is a szükséges programrendszer 2006 év végén megrendelésre került, és 2007 I. félévében a várakozásnak megfelelően le is szállították.

Az operációs rendszer felváltásához és az ezzel kompatibilis adatbázis kezelő platformra váltáshoz szükséges feltételeket biztosító számítógépi (hardware) korszerűsítéseket a biztos informatikus munkatársai a 2007. évben folyamatosan végezték. Az Adatvédelmi Biztos Irodája számítóközpontjának elektro-mechanikai kialakítását is önerőből, saját szakembereivel végezte az iroda.

Az adatbázis fejlesztéséhez és üzemeltetéséhez saját fejlesztői hálózatot alakítottunk ki. E hálózat segítségével az adatbázis kezelő rendszer beérkezése után már lehetségessé vált a szoftver migrációs fejlesztések elkezdése.

Az adatvédelmi biztos megújított honlapja

Az üzemeltetési tapasztalatok

2006. január 2-ával egy megújult multimédiás honlap jelentkezett a http://abiweb.obh.hu/abi/ címen, mint az adatvédelmi biztos megújított honlapja. A honlap iránt érdeklődők széles körből kerültek ki, hiszen az adatvédelmi biztoshoz minden olyan magán-, vagy jogi személy fordulhat, aki Magyarország területén tartózkodik. Így elvileg mindenkihez szól, aki hazánkban tevékenykedik és rendelkezik bármilyen Internet hozzáféréssel.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az iroda szakértői az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (továbbiakban: Eisztv.) előírásainak megfelelően az új honlapon lehívható, interaktív kitöltést biztosító közérdekű adat igénylő űrlapot fejlesztettek ki. Ezen az elektronikus űrlapon a közérdekű adat iránti igény az Adatvédelmi Biztos Irodája honlapján keresztül (http://abiweb.obh.hu/abi/, www.obh.hu – Adatvédelmi Biztos) benyújtható.

A hozzánk eljuttatott vélemények azt tükrözik, hogy az olvasható információkat kiegészítő vizuális (grafikus és/vagy animációs) elemek alkalmazása tetszést aratott, miközben sikerült elérni, hogy a honlap navigációja egyértelmű, megjelenése egységes maradt, amit továbbra is az animációs elemekből épülő menüs megjelenés segít.

Továbbfejlesztettük azokat a lehetőségeket, amelyek biztosítják, hogy a honlap egyes főbb fejezeteiben és főmenü pontjaiban részenkénti, valamint az egészében összetett keresést is lehessen végezni. A 2007. év tapasztalatai is azt mutatják, hogy honlapunk szerkezetében is alkalmas a társadalom egyes rétegeiben a személyes adatok védelme valamint a közérdekű adatok nyilvánossága iránt megnyilvánuló különböző mélységű érdeklődés kiváltására.

Az új honlap látogatottsága 2007-ben

Egyre komolyabb szerepet tölt be a magyar államigazgatási ügyintézésben az elektronikus ügyintézés, így az Adatvédelmi Biztos Irodájának honlapja is egyre nagyobb látogatottságot kapott az elmúlt időszakban. Az adatkezelők adatvédelmi nyilvántartási bejelentkezési kötelezettségeinek teljesítése érdekében is használják a biztos honlapját mind a letölthető útmutató anyagok, mind a kitöltendő űrlapok lehívása tekintetében.

Ez tükröződik a honlap látogatottsági mutatóiban is. Míg a 2006 évben a honlap iránt 80.440 alkalommal érdeklődtek, addig az új tervezésű adatvédelmi biztosi honlapra a 2007. év folyamán lényegesen több rákérdezés történt. (A pontos szám meghatározása azért nehézkes, mert a mesterséges intelligencián alapuló, hálózati keresést segítő rendszerek (például Google) a napi meghatározhatatlan ráfutási gyakoriságukkal torzítják a hozzáférések tranzakciós számlálójának értékét.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az adatvédelmi biztos angol nyelvű honlapjának megújítása

A magyar nyelvet nem ismerő érdeklődők a honlap angol változatát látogathatták, aminek tartalma nem egyezik meg teljesen a magyar oldalakéval. A külső megjelenése is a magyar nyelvű honlap előző változatának megfelelő kialakítású volt. Mint már említettük, az adatvédelmi biztos honlapja a folyamatos fejlesztéseknek köszönhetően 2006-ban új külsővel és változatlan minőségű bővített szakmai tartalommal vált hozzáférhetővé az internetes látogatók számára. A 2007. évben ezt követte a honlap angol nyelvű változatának a magyar nyelvűhöz való közelítése.

Az új angol nyelvű honlap bejelentkező oldala az alábbi ábrán látható:

Az angol nyelvű honlap szerkesztése, külső megjelenésének kialakítása érdekében tanulmányoztuk más külföldi adatvédelmi felügyelő hatóságok honlapjait. Több szempontot tartottunk szem előtt a fejlesz-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tésnél azért, hogy könnyen, felhasználó-barát módon, mégis esztétikusan, és ami talán a leglényegesebb, az idegen nyelvet beszélő látogatók számára is a leghasznosabb információkkal feltöltve tegyük lehetővé a honlap olvasását. A fő elvként az szolgált, hogy követni és megtartani kellett a magyar honlap arculatát. Ehhez társult, hogy a honlap szerkezeténél olyan fő címeket, tartalmakat vettünk tekintetbe és helyeztünk el, amelyek tapasztalataink szerint segíteni fogják szakmabeli munkatársaink és minden érdeklődő személy, legyen az valamely állampolgár vagy gazdasági társaság, munkáját.

Az elektronikus iktatási rendszer (ELIK) továbbfejlesztése

Tevékenységünk átláthatósága, a vizsgált ügyek közérdekűsége, a biztosi tevékenységről történő beszámoltatási kötelezettségnek való árnyaltabb megfelelés érdekében az iroda szakértői folyamatos fejlesztői tevékenységgel bővítik az Elektronikus Iktatási Rendszer lehetőségeit. Az elkészített programoknak köszönhetően az aktát kísérő adatlap az eddigi kézi kitöltés helyett az iktatási rendszerből automatikusan készül el. Ezen túl kifejlesztettük az Adatvédelmi Biztos Irodájának digitális irattárát, mely a bejövő és a kimenő dokumentumok tárolására szolgál az iktatási rendszer hálózati szerverén.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

B) Az elutasított kérelmek nyilvántartása

Az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2007-ben, a Magyar Közlöny 186. számában megjelent felhívással fordult az adatkezelőkhöz, melyben a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére hívta fel ismételten az adatkezelők figyelmét.

Személyes adat iránti kérelmek elutasítását minden adatkezelőnek, közérdekű adat iránti kérelmek elutasítását pedig a közfeladatot ellátó szerveknek kell bejelenteniük. A korábbi felhívásokban is felkértük az adatkezelőket, – annak ellenére, hogy a törvény ilyen kötelezést nem tartalmaz – hogy a teljesített kérelmekről is adjanak tájékoztatást, hiszen ennek ismeretében kísérhető figyelemmel az információszabadság alkotmányos jogának érvényesülése. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek esetében a törvény csak az érintett felé ír elő indoklási kötelezettséget, az adatvédelmi biztos felé nem. A közérdekű adatokra vonatkozó kérelmek elutasítása esetében ezzel szemben a törvény előírja, hogy az érintett írásbeli tájékoztatásán túl az adatkezelő köteles az éves jelentésében az adatvédelmi biztost értesíteni az elutasított kérelmekről, és annak indokairól. A részben teljesített kérelmek esetében is fennáll a jelentési kötelezettség a részben elutasított kérelemre, illetve annak indokára nézve.

Az elutasított kérelmek bejelentésére külön formanyomtatvány nincs. Az Avtv. rendelkezéseinek értelmében statisztikai adatokat kell az adatvédelmi biztosnak jelenteni, vagyis azt, hogy az elmúlt évben hány személyes adat iránti kérelem érkezett az adott adatkezelőhöz és ebből mennyit utasítottak el; illetve, hogy hány közérdekű adat iránti kérelem érkezett az adott szervhez és ebből mennyit utasítottak el, illetve mi volt az elutasítás indoka. Sajnos az évről évre ismétlődő felhívások ellenére még mindig kevés, és azon belül is sok pontatlan jelentés érkezik.

Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett, általa kezelt adatairól. A tájékoztatást az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban megadni. Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak a törvényben szabályozott esetekben tagadhatja meg. A tájékoztatás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megtagadása esetén az adatkezelő köteles az elutasítás indokát is közölni. *„Az elutasított kérelmekről az adatkezelő az adatvédelmi biztost évente értesíti.”* (Avtv. 13. § (3) bekezdés)

Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek és személyeknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül kell eleget tennie az adatkezelőnek. Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül értesíteni kell az igénylőt. *„A fent említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítás indokairól.”* (Avtv. 20. § (9) bekezdés)

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása.

2007-ben összesen 283.570 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, 139 különböző adatkezelőhöz, ebből 1768 személyes adat iránti kérelmet utasítottak el.

2007-ben 100 önkormányzati szervhez összesen 40.207 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 191 kérelmet utasítottak el.

	2005	2006	2007
Jelentést küldők száma	498	446	381
Személyes adat iránti kérelem	315.818	212.871	283.570
Elutasított kérelmek	168	422	1768

35 különböző állami szervhez 2007-ben összesen 95.439 személyes adatok iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 1.567 kérelmet utasítottak el.

2007-ben a privát szférából 4 társaság jelentett adatkérést az adatvédelmi biztos számára, összesen 147.924 személyes adat iránti kérelmet, ebből 10 kérelmet utasítottak el.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Láthatjuk, hogy a jelentések számát tekintve szinte semmi változás nem történt az elmúlt évekhez képest. A jelentések számában mutatkozó bizonyos fokú csökkenést az okozta, hogy több állami szervtől központilag összesített jelentéseket kaptunk. Évről–évre ugyanazon adatkezelők tesznek eleget bejelentési kötelezettségüknek. A magán adatkezelők között csökkent a bejelentést tevők száma, így még mindig nagyon kevés jelentés érkezik a tényleges adatkezelői számhoz viszonyítva. Megfigyelhető továbbá, hogy az állami szervekhez érkezett személyes adat iránti kérelmek száma csökkent, az elutasítások száma viszont ennek ellenére megnégyszereződött.

Az elutasítás indokai között továbbra is leggyakoribb az illetékesség hiánya, illetve az, hogy a kérelmező nem saját adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtott be. Sokszor azért történik a kérelem elutasítása, mert a kérelem pontatlan. Probléma lehet továbbra is az adatszolgáltatás fizikai teljesíthetősége. Ilyen például, hogy az érintett adatainak helyesbítésére irányuló kérelem azért nem teljesíthető, mert a kezelt adatok helyesek, vagy hogy a szerv a kérelmezővel kapcsolatban adatot nem kezel. Továbbra is számot adunk olyan elutasításokról, ahol az elutasítás indoka nemzetbiztonsági ok, illetve bűnüldözési ok.

Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása.

2007-ben összesen 179.192 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 62 adatkezelő, ebből 89 kérelmet utasítottak el.

	2005	2006	2007
Jelentést küldők száma	498	442	381
Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek	129.984	183.959	179.192
Elutasított kérelmek	25	466	89

40 önkormányzati szervhez 2007-ben összesen 4.789 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 12 kérelmet utasítottak el.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

22 különböző állami szervhez 2007-ben összesen 174.403 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 77 kérelmet utasítottak el.

2006. január 1-jén lépett hatályba az elektronikus információszabadságról szóló törvény, melynek célja annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében a közérdekű adatokat elektronikus úton bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék.

Ez a tény a jelentések számát tekintve a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek tekintetében nem okozott jelentős változást. A majdnem azonos számú bejelentőhöz azonban az elmúlt két évben lényegesen nagyobb számú közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem érkezett. Figyelemre méltó, hogy a kérelmek számának növekedése ellenére az elutasítások száma lényegesen csökkent 2006-hoz képest.

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek elutasításának legfőbb indokai, hogy a kért adat az adatkezelő szerv kezelésében nem található, illetve, hogy a közérdekű adat belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat, vagy államtitokká minősített adat.

Az évről évre megismétlődő felhívások ellenére csak az adatkezelők egy része – rendszerint ugyanazok az adatkezelők – tesznek eleget törvényi kötelezettségüknek. Ennek következtében a bejelentett adatmennyiségből nem tudunk pontos következtetéseket levonni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V. FÜGGELÉK

A 2006. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az adatvédelmi biztos 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolót a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2007. április 25-ei ülésnapján 254 igen, 14 nem szavazattal, 53 tartózkodás mellett elfogadta.

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájánál – a 2007. december 31-i állapot szerint – 42 főállású és 3 mellékfoglalkozású munkatárs dolgozik. Az alábbiakban a 2007. év kiadásainkat mutatjuk be. (a közölt adatok ezer forintban értendőek)

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának 2007. évi közvetlen működési kiadásai

Személyi kiadások:	
Illetmények	203.081
Jutalom	19.075
Jubileumi jutalom	6.875
Napidíj	1.943
Megbízási díj	4.080
Felmentés, végkielégítés	13.787
Költségtérítések	13.248
Egyéb juttatások	6.905
Személyi kiadások összesen	**268.994**
Munkáltatót terhelő járulékok	**82.554**
Dologi kiadások:	
Külföldi kiküldetés	6.603
Reprezentáció	1.306
Készletbeszerzés, telefonköltség	2.503
Gépkocsi üzemeltetés	3.013
Nyomda	1.032
Fordítás, lektorálás, megbízás	721
Áfa és egyéb kiadások	8.146
Dologi kiadások összesen:	**23.324**
Beruházási kiadások	**7.302**
Összes kiadás*:	**382.174**

* Az összes kiadás nem tartalmazza az Adatvédelmi Biztos Irodája általános üzemeltetési kiadásait, azok az országgyűlési biztosok közös Hivatalának kiadásaiban jelennek meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A beszámolóban előforduló jogszabály-rövidítések jegyzéke

- a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény: *Avtv., adatvédelmi törvény*
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény: *Kknyt.*
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény: *Rtv.*
- a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény: *Bvsztv.*
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény: *Be.*
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény: *Art.*
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény: *Hgt.*
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény: *Ötv.*
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény: *Nektv.*
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény: *Sztv.*
- az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény: *Eüak.*
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény: *Ebtv.*
- a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény: *Bnytv.*
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény: *Btk.*
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény: *Mt.*
- a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény: *Ftv.*
- az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény: *Eht.*
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény: *Bit.*
- a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet: *Bvtvr.*
- a köziratokról, a közleveltárakról és a magánleveltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény: *Ltv.*
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény: *Tht.*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

- az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény: *Eitv.*
- az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény: *Obtv.*
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény: *Ket.*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Országgyűlés
62/2008. (V. 29.) OGY
határozata

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Béki Gabriella s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Török Zsolt s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2008. május 26-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának

tevékenységéről

2007

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Tartalom

Bevezető gondolatok

I. fejezet
Az ombudsman feladatai és eszköztára

1. A nyilvánosság szerepe, illetve annak átértékelése az ombudsman gyakorlatában
2. Az ombudsman munkájának egyik alapvető feltétele: a minőségi jogalkotás
3. Az országgyűlési biztos hatáskörének jogi szabályozása, avagy mi hiányzik az Obtv.-ből?
3.1. A diszkrimináció elleni fellépésre jogosított fórumok
3.2. Miért szükséges a hatáskörbővítés az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése terén?
3.3. A vizsgálat alá vonható szervek körének bővítése
3.4. Hatékony jogkövetkezmények rendszere
3.5. A hatáskör kiterjesztése a faji diszkrimináció potenciális alanyaira
4. Hatáskörbővítés a hatásköri szabályok pontosítása útján
5. A korszerű ügyintézés feltételei: ügyfélközelség, elektronikus ügyvitel és társadalmi kapcsolatok
5.1. Hatékonyabb kisebbségvédelem és ügyfélközelség
5.2. Modernizálás a panaszfeldolgozó munkában: elektronikus ügyintézés és ügyvitel
5.3. Az Alkotmánybíróság és Hivatalunk kapcsolata
5.4. A közigazgatási hivatalok vezetőivel kialakítandó új, „minőségi” kapcsolat
5.5. A civil szférával való kapcsolatok új fejezete

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II. fejezet
Egy „régi-új” feladat: a kisebbségek képviselete

1. A II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítása
1.1. Előzmények
1.2. A II. Kisebbségi Kerekasztal létrehozása
1.2.1. A kisebbségek országgyűlési képviselete
1.2.2. A kisebbségi törvény személyi hatálya
1.2.3. A kisebbségi kedvezményes mandátum a helyi önkormányzati választásokon
1.2.4. A finanszírozás aktuális kérdései
1.2.5. A kisebbségi média helyzete
1.3. Sikerek, eredmények
2. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldási lehetőségei
2.1. A kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogának értelmezése
2.2. A kisebbségi képviselet elvi modelljei
2.2.1. A választás mellőzésén alapuló képviselet
2.2.2. A választáson alapuló képviselet
2.3. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósítására vonatkozó koncepcionális javaslataink
2.3.1. A választójogosultak köre
2.3.2. A jelöltállítás
2.3.3. A választási eljárás
2.3.4. A szavazás
2.3.5. A választás eredményének megállapítása

III. fejezet
Kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer időszerű problémái
2. A 2007. évi területi és országos kisebbségi önkormányzati választások
2.1. A területi és országos kisebbségi önkormányzati választások alkotmányos alapja
2.2. A választási szervek feladatai az országos és a területi önkormányzati választások kitűzése előtt
2.3. A választójogosultak köre
2.4. A választás kitűzése

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.5. A jelöltállítás
2.6. A választási kampány
2.7. A szavazás
2.8. Választási eredmények
2.9. A kisebbségi önkormányzati választások értékelése
2.10. Javasolt intézkedések
3. A kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályok áttekintése
3.1. A szószóló jogállása
3.2. Az elnök lemondása
3.3. A képviselői költségtérítés
3.4. A kisebbségi önkormányzat nyelvhasználati joga
4. Kisebbségi önkormányzatok és a helyi „nagypolitika”
5. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatos beadványok
6. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő („Önhiki-s”) önkormányzatok és körjegyzőség, körjegyzőség és kisebbségi autonómia
7. A kisebbségek állami támogatásának, gazdálkodásának aktuális kérdései
7.1. Az országos kisebbségi önkormányzatok hivatala működésének finanszírozása
7.2. Az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok ellentmondásossága
7.3. 2008. január 1. – fordulópont a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásában
7.4. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet
7.5. A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat
7.6. A kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló rendelet
7.7. A 2008. évi költségvetési törvény
7.8. A kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának érvényesülésével összefüggő problémák

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IV. fejezet
Oktatási ügyeink

1. A felmenő rendszer fogalma
2. A kisebbségek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányainak egyes kérdései
3. Iskolai szegregáció: okok és következmények
4. Szükséges-e a kisebbségi identitás megállapítása az iskolai szegregáció miatt indított perekben?
5. Oktatási diszkriminációs ügyeinkből

V. fejezet
Intézményfenntartás – intézménymegszüntetések

1. Az intézménymegszüntetések – egy új jelenség
2. A kisebbségi kulturális intézményekre vonatkozó szabályozás hiányosságai
3. Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyek
4. Intézmény-fenntartói jogok átadása települési és területi kisebbségi önkormányzatoknak
5. Ki védi meg a gyermek mindenek felett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során?

VI. fejezet
Szociális, lakhatási, gyermekjóléti ügyek

1. Bevezetés
2. Mélyülő szegénység, segélyezéssel kapcsolatos problémák
2.1. A normatív támogatásokkal kapcsolatos panaszok
2.2. A „paternalista” gondoskodás visszásságai
2.3. A szegénység következménye, a járványveszély
3. Lakhatási problémákkal összefüggő panaszok
4. Gyermeki jogokkal összefüggő panaszügyek
5. A kisebbségi biztos szerepe a roma kisebbség helyzetével kapcsolatos stratégiák kialakításában

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VII. fejezet
A rendészeti szervekkel kapcsolatos ügyeink

1. A rendészeti szervekkel kapcsolatos vizsgálataink sajátosságai
2. A rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása
3. A büntetés-végrehajtási szervekkel kapcsolatos panaszügyek bemutatása
4. Egy, a rendészeti szerveket érintő vizsgálat esetleges szempontjai

VIII. fejezet
Gyűlöletbeszéd – a „visszatérő téma”

1. Ismét a gyűlöletbeszédről
2. Magyar Gárda – új jelenség a kisebbségellenesség hazai történetében
2.1. Megalakulás, működés, politikai, társadalmi visszhang és jogi megítélés
2.2. A gárda létének, működésének veszélyei kisebbségi jogi szempontból
2.3. Mit tett ez ügyben a kisebbségi biztos?
2.4. Egy rasszizmusellenes stratégia néhány eleme

IX. fejezet
Nemzetközi kapcsolatok
A nemzetközi együttműködés és nyilvánosság

X. fejezet
Statisztika

Jogszabálymutató

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Bevezető gondolatok

A 2007. évi beszámoló – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosának beszámolói közül egyedülálló módon – egyfajta sajátos „kettősség” jegyében készült. Ennek oka az, hogy az első kisebbségi biztos 12 éven keresztül fennálló megbízatása 2007 nyarán megszűnt, és 2007 második felétől új országgyűlési biztost választott a Parlament.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló, többször módosított 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy ilyen esetben – tehát amikor a beszámolási időszakban két ombudsman is hivatalban volt – kinek kell a Beszámolót elkészíteni. A törvény rendelkezéseinek értelmezéséből mindenesetre az a következtetés vonható le, hogy a Beszámoló elkészítéséért a mindenkori, éppen hivatalban lévő országgyűlési biztos felel.

Az új ombudsman munkába állásával új korszak kezdődött a hivatal történetében. Amíg 2007 első felében a napi ügyforgalom visszaesett, az év második felétől megindult egy új stílus, egy egészen más lendületben végzett tevékenység. A jogvédelmi munka hangsúlyosabbá vált, megkezdődött egy közvetlenebb, elérhetőbb és – jó értelemben véve – „rámenősebb” ombudsmani arculat felépítése. Az eddigi kisebbségi biztos szerepfelfogása a politika és a kisebbségi közösségek közötti semleges közvetítőszerepet tartotta fontosnak, az új ombudsman nyíltan vállalja a kisebbségi identitással rendelkező emberek harcos szószólójának feladatát.

Úgy tűnik, hogy az elmúlt években bekövetkezett társadalmi változások miatt erre szükség is van. Hiszen nem lehet megegyezést keresni akkor, amikor ultimátumszerű helyzet áll elő, és például előfordulhat az, hogy bizonyos településeken a cigány gyermekek orra előtt bezárják az iskola kapuit. Az új kisebbségi biztosnak 2007 júliusában éppen ilyen esetekkel kellett először szembesülnie, amikor eddig példa nélkül álló módon – néhány héttel a szeptemberi iskolakezdés előtt – Csörög község önkormányzata bezárta a falu

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egyetlen iskoláját.[1] A helyzet súlyosságát, vagy ha úgy tetszik, diszkriminativ, kisebbségi jogokat sértő voltát jól érzékelteti, hogy az iskola volt tanulói a cigány gyermekek kivételével be tudtak iratkozni a környező települések valamelyikének iskoláiba, azonban a roma tanulókra egyetlen környékbeli település sem „tartott igényt". Ilyen esetben nincs más lehetőség, csak az, hogy „fellármázzuk" a politikusokat és a közvéleményt, felhíva a figyelmet a helyzet tarthatatlan voltára.

További – ugyancsak példátlan – eseményként számolhatunk be a Jobbik elnevezésű politikai párt által szervezett, általunk kifejezetten cigányellenesnek tartott rendezvénysorozatról, majd szorosan ehhez kapcsolódva a Magyar Gárda megalakításáról és a „cigánybűnözés" elleni demonstrációiról. Úgy gondoljuk, hogy a Magyar Gárda felvonultatásával, a romák által lakott települések utcáin történő masíroztatásával a Jobbik, illetve annak vezetői átléptek egy lélektani határt: a megfélemlítés olyan eszközeihez nyúltak, amelyekkel szemben nincs értelme kompromisszumoknak, határozott és elutasító fellépésre van szükség. A kisebbségi ombudsman kezdeményezésére a teljes magyar politikai elit felsorakozott a tiltakozók között. Sólyom László köztársasági elnök nagyon határozottan kijelentette: „Amellett, hogy ideológiájuk elvetendő, ezek az akciók gyakorlatilag is mérhetetlenül károsak, olyan légkört teremtenek, amely csakis nehezíti a cigányság társadalmi beilleszkedésének előrehaladását". Hasonlóan fogalmazott Gyurcsány Ferenc miniszterelnök is: „...a nyílt elhatárolódás elmulasztására nincs többé erkölcsi mentség, hiszen nemzeti tragédiánk, a Holocaust után soha többé nem beszélhetünk ártalmatlan antiszemitizmusról vagy ártatlan hungarizmusról."

Az elszabadult indulatok új jelenségeket produkáltak az írott és az elektronikus sajtó hazai történetében is. Újra és egyre gyakrabban jelentkeznek a gyűlöletkeltés megújult formái. Már nem csak „cigánybűnözésről" írnak magukat komolynak tartó újságok, hanem megjelent a „svábbűnözés" is, és csak találgatni lehet, hogy melyik lesz a következő népcsoport, amelyet „megtalálnak" ezzel a tudománytalan és általánosító nézettel. Az interneten és a különböző sajtóorgánumokban megjelenő, félelemkeltő tartalmakkal szemben új társadalmi összefogásra van szükség, hiszen félő, hogy akár etnikai csoportok közötti összecsapásokba torkolló helyzeteket idézhetnek elő felületes, szenzációhajhász és felelőtlen megnyilvánulásaikkal.

Az előbb említett, egyedi ügyek mellett természetesen szükség van arra is,

[1] A település nevét ehelyütt – és a Beszámolóban következetesen azokon a helyeken – írjuk ki, ahol az esemény a sajtóban országos publicitást nyert, tehát az anonimizálásnak nincs értelme.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy a kisebbségi biztos régi nagy ígéreteivel is szembesítse a politikai vezetőket, illetve keresse aktív működésének hatásosabb lehetőségeit.

Az egyik ilyen nagy „adósság" a magyar politikai elit részéről a kisebbségek parlamenti képviseletének lassan két évtizede megoldatlan, alkotmánysértő volta. Egyre kevésbé hiteles bármilyen ígérgetés, cselekedni kellene. 2008-ban tizenöt éves a kisebbségi törvény. Jó lenne, ha felismernék a parlamenti pártok: történelmet írhatnak, ha megvalósul szimbolikus gesztusként a parlamenti képviselet. Ha ezt nem vállalják, csak egyetlen tisztességes dolgot cselekedhetnek: törlik a vonatkozó jogszabályi helyeket, és megpróbálják mindenkinek megmagyarázni, hogy miért ígértek ilyesmit hosszú időn keresztül.

Hasonlóan fontos kérdés, hogy mennyire tartják szükségesnek a politikai élet szereplői azt, hogy legyen Magyarországon olyan független szerv – a kisebbségi ombudsman –, aki hatékonyan fel tud lépni a társadalmi együttélést megmérgező, etnikai alapú diszkriminációval szemben. Ha szükségesnek tartják – és felelősen gondolkodó politikusként nem nagyon tehetnek mást –, akkor nem lehet halogatni az ombudsmani hatáskör újragondolását sem, a sikeres munka feltételeinek megteremtésével.

Ezekben az ügyekben természetesen nemcsak vágyainkat fejezzük ki, hanem aktív közreműködőként szakmai anyagokkal, koncepciókkal, megszövegezett jogszabályokkal jelentkeztünk már ilyen rövid idő után is.

Mennyire lesz sikeres az új kisebbségi biztos munkája az elkövetkező években? Ennek alapvető feltétele a bizalom, amelyik egyik oldalról, a kiszolgáltatott emberek felől, megkereséseik által érkezik a hivatal felé. Úgy érezzük, hogy ebben jó úton járunk: 2007 második felében, az új biztos hivatalba lépése után teljes ügyszámunk jelentősen, mintegy 35%-kal emelkedett. A növekedés minden ügycsoportban megfigyelhető, ezen belül kb. 18%-kal több panaszos fordult hozzánk, mint az előző évben. A statisztikai adatokból kitűnik az is, hogy tevékenyen részt vettünk a jogszabály-előkészítés folyamatában. 2007-ben mintegy 40%-kal több jogszabályt véleményezhettünk, mint az előző évben. Az ügyszám emelkedésénél is jelentősebb változás, hogy annyi ajánlást, kezdeményezést, illetve jogalkotási javaslatot tettünk, mint az előző két évben együttesen. A beszámolási időszakban a panasz alapján indult, illetve hivatalból indított vizsgálataink kb. 10%-a zárult ilyen intézkedéssel.

Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy a kisebbségi közösségek tagjai bíznak az új ombudsmanban. Most már csak azt tudjuk remélni, hogy a politikai pártok képviselői is csatlakoznak azokhoz, akik azt szeretnék, hogy a kisebbségi származású, gyakran kiszolgáltatott emberek védelme új lendületet kapjon a társadalmi béke érdekében.

Az új ombudsman bízik ebben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

I. fejezet

Az ombudsman feladatai és eszköztára

1. A nyilvánosság szerepe, illetve annak átértékelése az ombudsman gyakorlatában

A nemzeti és etnikai kisebbségekről a hazai médiában – ideértve az írott és az elektronikus sajtót egyaránt – viszonylag egyoldalú kép rajzolódik ki. Az „átlagember" sokszor azt sem tudja, hogy kik tartoznak a nemzeti és etnikai kisebbségek fogalma alá, sokan idesorolják a vallási kisebbségeket, a bevándorlók közösségeit is, bár azzal alapvetően tisztában van mindenki, hogy a legnagyobb hazai kisebbség a cigányság. Mindez annyira igaz, hogy a mindennapi szóhasználatban – és egyáltalán nem csak a laikusok körében – a „kisebbség" vagy az „etnikum" szót a cigányság szinonimájaként használják.

Túl azon, hogy ez sem nyelvileg, sem jogilag nem helyes, fel kell tenni a kérdést, hogy mi okozza a közvélemény és a média egyoldalú gondolkodását, tájékozatlanságát a kisebbségi ügyekről. Az ok valószínűleg abban keresendő, hogy az államnak (a kormánynak, az Országgyűlés szerveinek és a jogvédő szerveknek egyaránt) nincs megfelelően kidolgozott tájékoztatási stratégiája, illetve koncepciója a kisebbségek médiamegjelenítését illetően. Nem akarjuk a felelősséget a sajtóra hárítani, de tény, hogy igazi hírértékük csak azoknak az eseményeknek van, amelyek felháborítják, sokkolják a közvéleményt, így különösen ha bűncselekmény történik, vagy olyan eseményről van szó, amely alkalmas arra, hogy felkavarja az érzelmeket.

Jóllehet valamennyi nemzeti és etnikai kisebbség rendelkezik a közszolgálati médiában nemzetiségi műsorokkal, ezek nézettsége (hallgatottsága) jellemzően és tényszerűen az adott kisebbséghez tartozókra korlátozódik. Ezek a műsorok – elsősorban rövid időtartamuk és a kedvezőtlen műsorstruktúra miatt – általában nem alkalmasak arra, hogy teljes képet adjanak a kisebbségi csoport, közösség tényleges helyzetéről.

A kormány tájékoztatási stratégiáját e vonatkozásban hiányosnak tartjuk, hiszen nemcsak a laikus többség, hanem a közigazgatással foglalkozó szakemberek egy jelentős része sem tudja megmondani, hogy ez idő szerint mely mi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nisztériumhoz, illetőleg mely kormányzati szervhez (központi hivatalhoz) tartoznak a nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei. Ebből a helyzetből szinte kényszerűen fakad a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosának az a feladata, hogy szerepkörét a tájékoztatás terén is újragondolja.

„Az ombudsman legfőbb fegyvere a nyilvánosság." Mit jelent ez valójában? Azt jelenti, hogy az Obtv. alapján bármely országgyűlési biztos a nyilvánosság elé tárhatja az általa vizsgált ügyet, a feltárt visszásságokat, és ezzel mintegy „megbélyegzi" a visszásság okozóját. Természetesen a nyilvánossághoz fordulás akkor a leghatékonyabb, ha a közvélemény jelentős része osztja az ombudsman álláspontját, elítélő véleményét valamilyen módon kifejezésre is juttatja.

Ezt a célt szolgálják az országgyűlési biztosok médiamegjelenései, amikor egy-egy ügyben folytatott vizsgálatukról, megállapításaikról a médián keresztül tájékoztatják a közvéleményt. A közvélemény hiteles tájékoztatásához viszont az szükséges, hogy az országgyűlési biztosok szinte minden kérdésben foglaljanak állást, adjanak ki sajtóközleményt, nyilvánítsák ki véleményüket.

2007 második fele ilyen szempontból is a reformok kezdetét jelentette. A tájékoztatásban megvalósítandó, illetve folytatandó reformok alapvetően kétirányúak. Egyrészt el kell érni, hogy az országgyűlési biztos közreműködésével megvalósuló tájékoztatás teljesebb és pontosabb képet adjon valamennyi nemzeti és etnikai kisebbség tényleges helyzetéről, aktuális problémáiról, és ne csak a sajtó által „felkapott" témákra korlátozódjék, azaz a közvélemény ne csak a negatív tartalmú hírek alapján alkosson képet az egyes kisebbségi közösségekről. Tisztában vagyunk azzal, hogy a bulvársajtót, a kereskedelmi médiát és a közszolgálati orgánumokat is sokkal jobban érdeklik az olyan „rémtörténetek", mint az olaszliszkai tragédia ügye, de ettől függetlenül nem adhatjuk fel a reményt arra vonatkozóan, hogy megteremtsük a lehetőséget a kisebbségi ügyek iránt érdeklődést mutató médiumok számára ahhoz is, hogy a kisebbségek helyzetéről, problémáiról, mindennapi ügyeiről komplex módon tudósíthassanak.

Másrészt a kisebbségi ombudsman médiastratégiájának a jelenleginél is naprakészebbnek kell lennie, ami azt jelenti, hogy folyamatosan érzékeltetni kell a mindennapi közélet eseményeihez való viszonyunkat, értékítéleteinket, illetőleg tájékoztatni kell a közvéleményt arról is, hogy milyen történések lennének kívánatosak, mit diktál az alkotmányosságnak, illetve jogállamiságnak való megfelelés követelménye.

Tulajdonképpen elkezdődött már – az ombudsman személyében való változással egyidejűleg – bizonyos problémák, hiányosságok ismételt katalógusba vétele és tudatosítása. Ilyen mindenekelőtt a kisebbségek országgyűlési

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

képviseletének ezerszer elnapolt megoldása, a médiában sugárzott nemzetiségi műsorok műsoridejének korrekt rendezése.

Az előzőekből következően a kisebbségi ombudsmannak – mintegy hiánypótló jelleggel – vállalnia kell a jogpropaganda körébe sorolható célkitűzéseket is. Ennek érdekében – és a kor követelményeihez igazodóan – megkezdődött hivatalunk internetes honlapjának korszerűsítése, friss tartalommal való feltöltése is. Már középtávon megoldhatónak látszik egy olyan új, ügyfélbarát ügyiratkezelés bevezetése, amelyben az egyes panaszosok figyelemmel kísérhetik ügyeik elintézésének alakulását, illetőleg naprakészen tájékozódhatnak az őket érdeklő kérdésekről.

A tájékoztatási feladatok körében – ugyancsak az internet által kínált lehetőségek kihasználásával – szeretnénk megemlíteni, hogy olyan ismereteket teszünk közzé (Tudásbázis), amelyek remélhetőleg segítséget nyújtanak majd a kisebbségi önkormányzatok, illetőleg a kisebbségi ügyek iránt érdeklődő laikusok számára is.[2]

Ezért arra törekszünk, hogy az országgyűlési biztos szereplései, munkája – ami, bár egyszemélyes intézményről van szó, de mégis csapatmunka – a lehető legszélesebb nyilvánosság előtt történjék.

Jól tudjuk, hogy egy szinte végletekig megosztott, ellentétekkel átszőtt társadalomban élünk, amikor egy-egy népszavazás kérdése vagy egy-egy látványos politikai konfrontáció képes arra, hogy minden másról elvonja az emberek figyelmét. Ilyen körülmények között is szeretnénk elérni azt, hogy az ellentétek dacára a társadalom legfontosabb erői legalább abban a kérdésben jussanak közös nevezőre, hogy egy magát jogállamnak és demokráciának nevező országban a kisebbségek jogainak megsértése, illetve bárminemű etnikai alapú diszkrimináció megvalósítása szalonképtelen, és politikai hovatartozástól függetlenül egyaránt méltatlan minden polgártársunkhoz.

Összefoglalva a fentieket, e Beszámoló keretei között is szeretnénk hangsúlyozni, hogy feltett szándékunk kihasználni a nyilvánosságban rejlő hatalmas erőt, amelyhez nem kell más, mint komolyan venni az ombudsman intézményéről szóló törvényi rendelkezést, illetve tankönyvi szlogent, és tartalommal kitölteni, tettekkel is bizonyítani, hogy „az ombudsman legfőbb fegyvere a nyilvánosság”.

[2] Lásd: www.kisebbsegiombudsman.hu

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.
Az ombudsman munkájának egyik alapvető feltétele: a minőségi jogalkotás

A kisebbségi biztos a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról szóló törvény hatálya alá tartozó kérdésekben köteles eljárni (Nektv. 20. § (3) bekezdés), ami csak akkor lehetséges, ha az ehhez szükséges eljárási, hatásköri szabályok, jogintézmények összefüggő rendszere kiépült. A központi és a helyi jogalkotást manapság legalább három oldalról éri kritika: a jogszabályok előkészítése és megalkotása szakmai szempontból alacsonyabb színvonalú a körülményeinkhez képest lehetségesnél; a jogalkotás nem kellően demokratikus; a jogszabályok alkalmazásának, kívánatos vagy éppen nem szándékolt hatásainak rendszeres vizsgálata, korrekciója hiányzik.

A kisebbségi közügy fogalmát tetszetősen és igen tágan fogalmazza meg a törvény (Nektv. 6/A. §), ám sajnálattal kell megállapítani, hogy sem a kisebbségi önkormányzatoknak, sem a kisebbségi biztosnak nincs megfelelő jogi eszköze arra, hogy a jogvédelmet és a kisebbségi közügyeket a jogalkotással összefüggésben szolgálhassa. Noha a kisebbségi önkormányzat véleményt nyilváníthat az általa képviselt kisebbségeket e minőségükben érintő jogszabályok tervezeteiről (Nektv. 38. § (1) bekezdés 40. § (6) bekezdés), ennek kikényszeríthető, átlátható processzuális rendje, a mulasztásnak pedig szankciója nincsen. Nem tekinthető elégségesnek a Nektv. azon rendelkezése, miszerint a Kormány által kijelölt miniszter közreműködik a kisebbségi önkormányzatok feladatát és hatáskörét érintő jogszabályok, egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében. (60/N. § b) pont). Ugyanis ez a rendelkezés nem kapcsolódik a minőségi jogalkotást garantáló jogintézményekhez.

Az országgyűlési biztosokról szóló törvény értelmében az alapjogok – beleértve a kisebbségek egyéni és kollektív jogait is – megóvásának fő terepe a közigazgatási szervek általi visszásságok (maladministration) elleni fellépés, kérelemre vagy hivatalból. A feltárt visszásság megszüntetéséhez, megelőzéséhez szükséges a jogalkotási folyamatban való részvétel. A biztos által tett ajánlások megvalósítása gyakran csak jogszabály-módosítással lehetséges, hiszen a jogforrási rendszer kötött, a precedenseknek pedig nincs kötelező erejük alkotmányos rendszerünkben. Ez már önmagában is súlyos indok arra vonatkozóan, hogy a biztos ajánlásait és a jogalkotási folyamatot átfogóan kezeljük: az ajánlásban szereplő megoldáshoz a címzettnek sokszor jogalkotási felhatalmazást kell szerezni, meglévő jogszabályt kell módosítani, a kollíziót kiiktatni, a hiányzó végrehajtási szabályt megalkotni, amelyhez a jogalkotási

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tervezést, a deregulációt, a szabályozási hatásvizsgálatot és a minőségi jogalkotás egyéb elemeit kellene egységes rendszerbe kapcsolni.

Ezt támasztja alá az Obtv. 25. §-a is. Eszerint a feltárt alapjogi visszásság, ha valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölöslegességét, nem egyértelmű rendelkezését, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányát tárja fel, akkor a biztos javasolhatja a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az országgyűlési biztost. A megkeresett szerv határidőre általában pozitív választ ad, egyetért a jogszabály, irányítási eszköz kiadásával, de a jogalkotásra mégsem kerül sor. Nem marad ekkor más eszköze a biztosnak, mint az országgyűlési éves beszámolóban jelezni a jogalkotási elmaradást (Obtv. 26. §), de ez nincs közvetlen kapcsolatban a jogalkotási és a deregulációs tervekkel.

Az előbbiekhez képest csak kiegészítő jellegű a biztos Alkotmánybírósághoz fordulási joga. Ez szinte végső eszköz arra, hogy elsősorban a visszásság meglétét, alapjogi és alkotmányossági jellegét illetően a jogalkotóval vagy jogalkotást kezdeményezni jogosult szervvel kialakult viták eldöntését indítványozza. Ugyanis a biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál (Obtv. 22. §) az utólagos normakontrollt, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát vagy a mulasztásos alkotmánysértés megállapítását. Míg korábban az alkotmányjogi panasz elbírálását, annak keretében pedig az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének felülvizsgálatát is indítványozhatta a biztos, a 2007. évi CXLV. törvény ezt megszüntette 2008-tól. A beszámolási időszakban – figyelemmel e lehetőség kivételes, kiegészítő jellegére is – az Alkotmánybírósághoz e felhatalmazás alapján nem került beadvány.

A minőségi jogalkotás legfőbb biztosítékai álláspontunk szerint a közigazgatási egyeztetés írott szabályainak, a résztvevők szakmai képzésének és gyakorlatának összehangolásában rejlenek, amelyek önmagukban is számtalan visszásság megelőzését, elkerülését garantálnák. A kisebbségi biztosnál – a beérkezett panaszok, hivatali, átfogó vizsgálatok együttesen – olyan széles jogalkalmazói ismeretek halmozódnak fel, amelyeket a jogalkotásban vétek mellőzni. Másfelől, az alapjogok tiszteletének a minőségi jogalkotásban is meg kell jelennie az eljárási és egyeztetési szabályok kiegészítése, betartása révén.

A jogalkotási törvény csupán a tudomány eredményeire és az érdekképviseleti szervekre utal a szabályozás szakmai tartalmának megalapozásakor (Jat. 18., 20. §). A tucatnyi módosítás ellenére sem került bele a Jat.-ba az országgyűlési biztossal való egyeztetés, mint ahogy sok más alkotmányos szerv bevo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nása sem. Ugyanakkor a Kormánynak a tervszerű jogalkotást is előíró rendelkezése, így különösen a jogalkotási programra vonatkozó, nem érvényesül megfelelően, nincs érdemi tervezés, ütemezés, számonkérés (Jat. 21-22. §). Hasonlóan kívánság csupán a jogszabályok hatályosulásának a folyamatos vizsgálata. Vajon ki kéri számon, hogy miként végzi a szakminiszter, a többi jogalkotó, sőt valamennyi jogalkalmazó szerv a jogszabályok alkalmazásának a hatását, az érvényesítést gátló körülmények feltárását és tapasztalataiknak a jogalkotásban kötelező hasznosítását a Jat. 44-45. §-a értelmében? Ezeket a tapasztatokat miként építik bele a jogalkotási programba?

Hasonlóan kevés jelentősége van annak, hogy miként érvényesül a Jat. 24–25. §-a szerinti tárcafelelősség a jogalkotás szakmai követelményeinek mellőzéséért, vagy éppen azért, ha a kodifikációs bizottságba – amennyiben ilyet létrehoznak – a jogalkalmazók egy lényeges körét nem vonják be. Gyakori válasz erre a feszített ütemű jogharmonizáció és a gazdasági, társadalmi változásokhoz igazodás gyorsasága, de ez nem menti fel a kormányzatot a jogalkotás rendjének fellazításáért, a rendelkezésre álló jogalkalmazói tudás intézményes mellőzéséért.

A jogszabályok előkészítését illetően a kormány ügyrendje sem tud az országgyűlési biztos jogalkotási közreműködéséről. A sokszor módosított 1088/1994. (IX. 20.) Kormányhatározat a törvényalkotási program és a kormány munkájának tervezését, összeillesztését a kormányzati munka összehangolásáért felelős miniszterre bízza. Örvendetes, hogy a munkatervet a Magyar Közlönyben közzéteszik, ebből tehát tájékozódhat a kisebbségi biztos is, vajon az általa korábban tett, jogalkotási úton megelőzhető vagy feloldható visszásságról szóló ajánlásában foglaltakat mikor teljesítik. Ugyanakkor az előterjesztést véleményezők körében sem a kisebbségi önkormányzatokra utalás, sem az országgyűlési biztos nem szerepel. Az Ügyrend 22. pontja csupán annyit jelez, hogy „Jogszabály megalkotására irányuló előterjesztések előkészítésénél a jogalkotásról szóló törvény előírásaira kell figyelemmel lenni. Az ilyen előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviseleti szervekkel, valamint országos köztestületekkel”.

Sajnos az országgyűlési biztost nem értesítik, hogyan halad az ajánlásában írtak megvalósítása, hiszen a 91. pont értelmében ugyan „a tárca nélküli miniszter havonta kimutatást készít a kormány határozataiban és munkatervében előírt határidős feladatok végrehajtásáról”, de azt csak „a végrehajtásért felelősöknek” küldi meg.

A 2007-ben átalakított kormányzati munkamegosztás egyébiránt tovább bonyolította a rendszert, hiszen az igazságügyi tárca és a Miniszterelnöki Hivatal

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közötti egyeztetésen alapuló jogalkotási tervezést és (egyfajta) jogalkotási minőséget érintő beszámolási kötelezettséget felülírta a kormányzati igazgatást összehangoló tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköre. A 178/2007. (VII. 1.) Kormányrendelet értelmében ez a miniszter kíséri figyelemmel a kormányzati döntés-előkészítés során az elvi alkotmányossági és közigazgatás-fejlesztési szempontok érvényesülését, szervezi a közfeladatok körének meghatározására és hatékony ellátásának biztosítására irányuló kormányzati tevékenységet, érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés során az adminisztratív terhek csökkentésének követelményét. A kormányzati döntés-előkészítéssel összefüggésben ő koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket. Összehangolja továbbá a jogi szabályozás előzetes és utólagos hatásvizsgálatát és a deregulációt, szerkeszti a hivatalos lapokat, a jogszabályok gyűjteményét. Kifejezetten feladata, hogy közreműködjön az országgyűlési biztosok vizsgálataival kapcsolatban adódó kormányzati feladatok meghatározásában és végrehajtásuk figyelemmel kísérésében (3. § (2) bekezdés), így ellenőri minőségében a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket is megteszi.

Ezzel párhuzamosan az igazságügyi és rendészeti miniszter a 164/2006. (VII. 28.) Kormányrendelet alapján felelős az alapvető jogok érvényesülését biztosító törvények előkészítéséért és a kapcsolódó szabályozásért, továbbá „a jogszabály-előkészítés és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatának szakmai színvonaláért, a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata összehangolásáért” is (3. §, 5. §). Részben ehhez kapcsolódik, hogy a miniszter a jogi szabályozás utólagos hatásvizsgálata során elemzi a bírósági gyakorlatot és az igazságügyi statisztikai adatokat (8. §), ám az országgyűlési biztos beszámolójában összegzett jogi gyakorlatot már nem szükségképpen, ahogyan a tárca nélküli miniszter sem kíséri figyelemmel a biztosok jogalkotással összefüggő megállapításait.

Az eddigiekből nyilvánvaló, hogy kizárólag a közigazgatási egyeztetési eljárás szokásos, a jogalkotási feladatokba bevont szerveknek szóló, a kisebbségi biztostól eredő jogalkotási ajánlások számíthatnak arra, hogy egyáltalán bekerülnek a jogalkotási folyamatba. A kormányzati közigazgatási egyeztetés „rendes” csatornán közlekedő jogalkotási javaslataink sorsa véletlenszerű és kiszámíthatatlan. (Már hivatali elődöm is panaszolta a korábbi beszámolókban, hogy egyes tárcák mindennel, mások soha semmivel se „kínálnak meg” minket, s ez a fajta „tárcaérdeklődés” hiánya vagy megléte minden intézményesült formát nélkülöz.)

Ha néhány tárca révén mégis bekerülünk az egyeztetési folyamatba, észrevételeinkre az elfogadást vagy elutasítást illetően rendszerint semmiféle visszajelzést nem kapunk, az állampolgárokkal egyidejűleg a közlönyökből, il-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

letve jogtárakból értesülünk a „végtermék” minőségéről. (Megjegyezzük, hogy finanszírozási ügyekben is súlytalan a biztossal való jogszabályok egyeztetése, erről a Beszámoló más fejezetében részletesen szólunk.)

Korántsem egyértelmű, hogy ezért a helyzetért ténylegesen ki a felelős, milyen határidővel, és vajon az ajánlást tevő biztost az előkészítési folyamatba bevonják-e, véleményt mondhat-e esetleg saját javaslata megvalósítási tervéről. Ezeknek kissé ellentmond, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata értelmében „A miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveknek az országgyűlési biztos kezdeményezéseiről, illetve vizsgálatának megállapításairól rendszeresen tájékoztatniuk kell az irányításukban, illetve felügyeletükben közreműködő államtitkárt, szakállamtitkárt, továbbá a közjogi szakállamtitkár útján a miniszter részére negyedévenként tájékoztatót kell készíteniük” (10/2007. (MK. 130.) IRM-utasítás 25. § (4) bekezdés). Ez elvileg több információt tartalmazhat, mint a kész, megcímzett ajánlás, de nincs a továbbiakban arra vonatkozó jelzés, hogy miként válik a jogalkotási tervezés, előkészítés és a hatásvizsgálat részévé a kisebbségi biztos által feltárt visszásság és megállapítás, szabályozási alternatíva.

A szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30.) IM-tájékoztató szintén módot adhatna arra, hogy a jogalkalmazói tapasztalatoknak a jogalkotásba, deregulációba való becsatornázását pontosan meghatározzák. Az, hogy csak ajánlás jellegű dokumentumban mertek a jogszabályok tartalmi kimunkálására vonatkozó szempontokat meghatározni, már eleve jelzi a jogalkotás szakmai presztízsének alacsony szintjét. Ezt nem is titkolják:

„A hazai jogalkotási folyamatok erősségeik mellett sok tekintetben nélkülözik a minőségi jogalkotás nemzetközileg követett elveit. A jogalkotás időbeli ütemezése és eljárási rendjének megvalósulása terén számos fejlesztendő terület található, ezek közül az egyik legfontosabb a várható következmények felmérésére irányuló gyakorlat fejlesztése, a hatások ismeretében történő jogalkotói döntéshozatal elősegítése. A hazai közigazgatásban a szabályozási hatásvizsgálat terén tapasztalt, a jogalkotásra vonatkozó hatályos előírások be nem tartását is eredményező hiányosságok fokozatos kiküszöbölésének érdekében szükséges a hatásvizsgálati tevékenység mértékének és színvonalának fejlesztése.”

Sajnálatos, hogy a javaslatokat tartalmazó dokumentumban (például legyenek hatásvizsgálatért kijelölt felelősök minden szervnél, a szándékolt és a nem szándékolt hatásokat egyaránt kíséreljék meg felmérni) egyetlen szó sem esik arról, hogy a kisebbségi biztos és a kisebbségi önkormányzatok miként használhatók fel ingyenes jogi, szakmai adatforrásként a jogszabályok hatásá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nak felmérésénél, tesztelésénél, az ismert visszásságok és ajánlások fényében.

Hasonlóan hiányos a jogtisztítás legismertebb eszközére, a deregulációra vonatkozó, 2007-ben kialakított rendszer. Az 1029/2007. (V. 9.) Kormányhatározat az államreform részévé tette a deregulációt, hogy „a közigazgatás szolgáltató funkciójának a megerősítésével a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek mérséklése és a gazdasági növekedés elősegítése érdekében" valósítsa meg a deregulációs programot. Ennek első szakasza 2008. december 31-ig tart, ám abban a kisebbségi biztos nem kapott részvételi lehetőséget, miközben az általános biztos helyettese igen, noha e poszt már megszűnt. Indokolt lenne, ha az egyenlő bánásmód és a kisebbségi különjogok terén évtizedes tapasztalattal rendelkező kisebbségi biztos is képviseltethetné magát ebben a deregulációs munkacsoportban, amely az Államreform Bizottság mellett működik.

Voltaképpen a jogalkalmazó szervekkel való rendszeres együttműködés rendje hiányos, így a jogalkalmazási adatok és jogalkotási javaslatok, a hatályosulás megítélése, a szabályozási hatások előrebecslése a központi és az önkormányzati szinten esetleges. Ennek pótlása sürgető lenne, ám a Kormány nagyszabású, a minőségi jogalkotást célzó projektje középpontjában egyfajta technikai fejlesztés áll. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (96/2005. (XII. 25.) OGY-határozat) a kiegyensúlyozott fejlődést és a versenyképességet emeli ki, és annak alárendelten fogalmazza meg a jogi szabályozást illető konzisztencia és időtállóság javítását:

„A jogalkotási folyamat hosszát ma már döntően befolyásolhatják az új infokommunikációs lehetőségek. A gazdaság működését támogató jogalkotás és a zökkenőmentes jogalkalmazás feltétele a mindenki számára hozzáférhető jogi adatbázisok megléte. Elengedhetetlen az Európai Unióban elfogadott better regulation (a szabályozás minőségének fejlesztése) szemléletét követő, a gazdasági-társadalmi hatásokat figyelembe vevő jogszabály-előkészítés. A minőségi jogalkotásnak a szabályozás hatásvizsgálatán, az adminisztratív terhek csökkentésén és általános jogegyszerűsítésen kell alapulnia."

A deregulációt a közigazgatás és az állami szolgáltatások korszerűsítése összefüggésében kezeli. „Csökkentendők a jogszabályok alkalmazásakor a vállalkozásokat és az állampolgárokat sújtó indokolatlan adminisztrációs terhek, át kell térni a minőségi jogalkotásra. Ennek keretében kiemelt hangsúlyt kap a kormányzati (szabályozási) döntések hatáselemzésének kötelezővé tétele. Törekedni kell a szabályozás hosszú távú kiszámíthatóságára. Az igazságszolgáltatás területén tovább szükséges csökkenteni az eljárási időt."

Mindezt elsősorban informatikai támogatással kívánják biztosítani. Ezt jelzi az Új Magyarország Fejlesztési Tervének 2007–2013 közötti időszakra szóló

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

terve (1103/2006. (X. 30.) Kormányhatározat), amely a kiinduló helyzetet ugyan igen átfogóan elemzi, például megállapítja, hogy: „a magyar társadalomban az európai átlagnál alacsonyabb a jogkövető magatartás és a közbizalom szintje. Ehhez a minőségi jogalkotásban való komoly lemaradásunk is hozzájárul. [...] A közigazgatásban nem terjedt el a stratégiai szemlélet, sok esetben hiányoznak vagy csak formálisan léteznek az ágazati stratégiák. Hiányzik az egyes részterületek közötti összhang, a jogalkotás kapkodó és sok esetben átgondolatlan. A hazai jogalkotásban csak szigetszerűen léteznek előzetes hatásvizsgálatok, az állami tevékenység eredményeit módszeresen feldolgozó utólagos értékelések. A civil érdekérvényesítés esélyei gyengék, a közigazgatási szervek véleménykérése gyakran formális. A javaslatok csak szórványosan épülnek be a szabályozásba”.

Ám úgy tűnik, a kormány a megoldásokat az infokommunikációs fejlesztésben keresi. Az Elektronikus Közigazgatás Operatív programja, az Államreform Operatív Program 2007–2008. évi akcióterveiben (2142/2007. (VII. 27.) Kormányhatározat) szerepel ugyanis országos projektként a „Minőségi jogalkotás megteremtése a központi közigazgatásban” (2. melléklet, 78. pont). A közigazgatás megújítása tehát a felduzzadt központi joganyag számítógépes adatbázisát, abban a kereshetőséget célozza, így a szabályozás áttekintését, valamint az önkormányzati rendeletek hozzáférését feltételezi, kiegészítve a kodifikációs szakemberek gyors továbbképzésével. A kodifikációs egyeztetés közigazgatáson kívüli kiegészítése, a jogalkalmazói döntések és dokumentumok feldolgozása, a hatásvizsgálati és hatályosulási elemzések általánossá tétele azonban ugyanolyan előfeltétele a minőségi jogalkotásnak. Ebben pedig az országgyűlési biztosoknak is reguláris szerepet kellene kapniuk.

A közigazgatási egyeztetést követő folyamatban sem sokkal jobb a helyzet, hiszen a Házszabály értelmében a törvényjavaslat benyújtását követő bizottsági vitára az országgyűlési biztos ugyan meghívást kap, ha „a tárgyalt napirendi pont a feladatkörét érinti” (46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, 71. § (1) bekezdés). Ez a tanácskozási jog esetenként összekapcsolódhat a szakértőként meghívással is (73. §), ám e minőség sem biztosítja az ajánlásokban, a beszámolókban benne foglalt jogalkalmazói, jogfejlesztői tapasztalatok szükségképpeni hasznosítását, legfeljebb csupán néhány módosító indítvány szakszerűbb megfogalmazását. Ugyanis a kész normaszöveghez már túl késő alapelvi vagy akár tematikai átalakítást, más tárgyalási módot javasolni.

Végül fontos lehetőség lenne a biztos parlamenti beszámolójának, azaz jelentése vitájának törvényalkotási feladatokba történő becsatornázása, ám a plenáris ülésen annak csak általános vitája zajlik, amelyben a jelentésben foglaltak megalapozottságáról esik szó (114. § (1) bekezdés). Így lényegében alig

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyílik mód szót ejteni a beszámolóban szereplő következtetések, módszerek jogalkotásba történő átültetéséről, hasznosításáról. Arra inkább a bizottsági szakasz lenne alkalmas, ám a bizottsági, önálló képviselői indítványok aránya igen szerény a kormány általi törvényjavaslatokhoz képest. Megjegyezhető, hogy a jelentés elfogadásáról döntő országgyűlési határozatban (114. § (2) bekezdés) persze helye lehetne olyan döntéseknek, miszerint a biztos beszámolójában megfogalmazottakat bizonyos kiemelkedő, konkrét jogalkotási feladatok kimunkálásánál kötelező figyelembe venni, őt az előkészítésbe bevonni. A Parlament ezzel a lehetőséggel azonban eddig még nem élt.

A Jat. 20. §-a szerint: „A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.” Idekapcsolódik a Kormány érdekegyeztetési funkciója az Alkotmány 36. §-a alapján, valamint egyes törvényekben. Felmerül a kérdés: vajon ez az egyeztetés kötelező-e, és egyáltalán az egyeztetési eljárás megsértése eredményezhet-e közjogi érvénytelenséget. A Jat. 43. §-a csak egy mondatot szentel ennek: „ha a miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviseleti szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegték, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat”. Ez a megfogalmazás is jelzi, hogy alapvetően politikai felelősségről van szó, nem pedig jogi következményekről, és különösen nem a minőségi jogalkotást akadályozó magatartás rosszallásáról. A 30/1991. (VI. 5.) AB-határozat szerint ugyanis „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel, a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent”. Ez nem azonos a már hivatkozott, a Jat.-ban foglaltakkal.

Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége. Később a 14/1992. (III. 30.) AB határozat pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy „a Jat. 18. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály megalkotása előtt elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. A 27. § c) pontja kimondja, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetekről az érdekelt társadalmi szervezetek, érdekképviseleti szervek véleményt nyilvánítanak. Ha a jogszabály-előkészítő szervek az idézett követelményt nem tartják be, ez a kötelességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására, csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak abban az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

esetben eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik."

Összességében megállapítható, hogy sem olyan tételes rendelkezés, sem olyan, az egyes kormányzati szervek által kialakított gyakorlat nem jött létre, amely a jogalkalmazó, jogvédő szervek, köztük a kisebbségi biztos minőségi jogalkotást elősegítő ismereteit, jogalkalmazási tapasztalatait és ajánlásait összekapcsolná a jogszabályok előkészítési és deregulációs folyamataival, a jogalkotás tervezésével és a hatásvizsgálattal. E téren tehát még igen sok a tennivaló, különösen a minőségi jogalkotást célzó projektek kidolgozásakor és az igen elavult jogalkotási törvény korszerűsítésekor. Ennek elmaradása a kisebbségi jogokkal szembeni sajátos visszásságként értékelhető.

3.
Az országgyűlési biztos hatáskörének jogi szabályozása, avagy mi hiányzik az Obtv.-ből?

Az ombudsman-váltás alkalmat kínált arra, hogy – a jogalkotásban játszott szerepünkön kívül – áttekintsük a kisebbségi biztos hatáskörét, eszköztárát, feladatait meghatározó jogszabályokat. Az elmúlt ciklusok gyakorlati tapasztalatait is figyelembe véve arra a megállapításra jutottunk, hogy a nyilvánosság szerepének kiaknázása mellett az ombudsman egyéb jogosítványainak bővítése is szükséges.

Jogosítványainkat áttekintve azt láttuk, hogy míg „passzív", azaz vizsgálódási jogosítványaink megfelelőek, „aktív" jogosítványaink bővítésére számos ponton mutatkozik igény, különösen az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggésben, illetve a vizsgálat alá vonható ügyek, szervek körének pontosítása kapcsán. Emellett számos, az Obtv. gyakorlati alkalmazhatóságával összefüggő javaslatot is megfogalmaztunk.

Javaslatainkat az Obtv. 2007. évi módosításával összefüggésben eljutattuk az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságához, valamint a módosításról szóló T/4055. számú törvényjavaslat előterjesztőihez. Kezdeményezéseink azonban – remélhetőleg csak a törvényjavaslat elfogadására rendelkezésére álló szűk időkeret miatt – nem kerültek be az elfogadott törvényszövegbe. A jövőben mindazonáltal továbbra is szeretnénk a jogalkotó figyelmébe ajánlani felvetéseinket, amelyeknek sarokpontjai a következők.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.1.
A diszkrimináció elleni fellépésre jogosított fórumok

Mielőtt konkrét javaslatainkra kitérnénk, érdemes röviden vázolni, hogy milyen jogi környezetben működik a kisebbségi ombudsman jelenleg e területen.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát a magyar Alkotmány 70/A. §-a rögzíti, amelynek (2) bekezdése értelmében a hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Az alkotmányos tilalmat 2003-tól átfogó törvény, az Ebktv. konkretizálja.

Az Ebktv. rendelkezéseinek érvényesítésére több párhuzamos fórum előtt is lehetőség van, így a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), illetve az általános biztos, a fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok, valamint a polgári és munkaügyi bíróságok előtt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – a korábbi beszámolókból nyomon követhetően – az intézmény fennállása óta, több mint 12 éve következetesen eljár a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos ügyekben.

A biztos e jogkörének kereteit az Alkotmány 32/B. § (2) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében „feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen”.

A kisebbségek egyéni és kollektív jogait a Nektv. tartalmazza. A Nektv. 20. § (3) bekezdése értelmében „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az e törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el”.

A Nektv. 3. § (5) bekezdése kimondja, hogy „a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése”. A fenti rendelkezés eredeti megfogalmazása úgy szólt, hogy „a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos”. A hatályos szöveg az Ebktv. elfogadásával alakult ki, amikor a magyar jog valamennyi, a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésének megszövegezését az Ebktv.-val bevezetett új terminológiához igazították. A fentiekből tehát az is következik, hogy (más szervek mellett) a kisebbségi biztosnak változatlanul feladata eljárni, amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga sérül. Az eljárás láthatóan párhuzamos.

E megoldást indokolja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek diszkriminációja gyakran más kisebbségi vagy alkotmányos jog-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hoz kapcsolódó visszásság vagy jogsértés mellett, azzal összefüggésben valósul meg. Mindezek mellett kiemelendő, hogy hivatalunk fennállása óta nagy tapasztalatot, szakértelmet halmozott fel a diszkriminációs ügyek kezelésében.

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem már 1995 óta jelen van a kisebbségi biztos tevékenységének valamennyi területén. Megjelenik az egyedi panaszok kivizsgálásában, az átfogó vizsgálatokban, illetve a biztos aktívan (gyakran proaktívan) részt vett az antidiszkriminációs jogalkotásban, továbbá hangsúlyos a diszkrimináció tilalma a biztos figyelemfelhívó, oktatási tevékenységében is. A biztos által lefolytatott átfogó vizsgálatokból öt[3] tartalmazott a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából releváns elemeket, négy pedig kifejezetten a diszkrimináció valamely részterülete feltérképezésére irányult.

A kisebbségi biztos előremutató gondolkodását jelzi, hogy már jóval a hazai jogi szabályozást megelőzően foglalkozott a közvetett diszkrimináció jelenségével: a nemzetközi szabályok és gyakorlat fényében definiálta, illetve alkalmazta ezt a fogalmat már működésének második évében. A fentiek alapján nem meglepő, hogy a kisebbségi ombudsman a jogi szabályozás fejlesztésébe is bekapcsolódott.[4]

[3] Jelentés a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról (1997),
A foglalkoztatás területén tapasztalható hátrányos megkülönböztetés vizsgálata (1998),
Vizsgálati jelentés a cigány gyermekek speciális (kisegítő) iskolai oktatásáról (1999),
A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsőoktatásban (2001),
Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságáról (2006).

[4] A biztos már első Beszámolójában (1995–1996) kritizálta a szabályozást a koherencia, az átlátható, egységes fogalomrendszer hiánya miatt. 1998-ban sikeresen kezdeményezte, hogy a munkaviszony létesítésének diszkriminatív megtagadásánál is alkalmazhatóak legyenek a felperesre kedvező eljárási szabályok. 1999-ben a Beszámoló kiemelt helyen, az 1. fejezetben foglalkozott a diszkrimináció-tilalmi jogalkotás helyzetével, hiányosságaival, 2000 októberében pedig a biztos és munkatársai saját faji diszkrimináció elleni törvénytervezetet dolgoztak ki a 2000/43/EK-irányelv harmonizációjára. A kisebbségi ombudsman folyamatosan, aktívan részt vett az Ebktv. előkészítésében, illetve véleményt nyilvánított annak módosítása folyamán. A 2005–2006. évi Beszámolókban pedig diszkrimináció-tilalmi rendelkezéseket értelmező, alkalmazásukat megkönnyítő elemek találhatóak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.2.
Miért szükséges a hatáskörbővítés az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése terén?

Magyarországon a nemzeti, etnikai, kisebbségi származáson alapuló diszkrimináció mind súlyában, mind pedig gyakoriságát tekintve jelentős problémát jelent az élet számos területén. Hazai és nemzetközi szervezetek, fórumok jelentései rendszeresen számolnak be a roma lakosságot érő egyéni és intézményes diszkriminációról.[5] Sorra találkozunk diszkriminatív jelenségekkel az oktatás, az egészségügy, a lakhatás, a szolgáltatások, sőt az igazságügyi és egyéb hatósági tevékenységek körében is. A meglévő fórumrendszer – jelenlegi formájában – nem képes a faji diszkrimináció komplex jelenségeivel szembeni hatékony fellépésre.

A diszkrimináció eredetét tekintve alapulhat jogszabályon, illetve egyéb (egyéni vagy szervezeti) cselekvésen, mulasztáson, intézkedésen, magatartáson.

A jogszabályon alapuló diszkrimináció felszámolására az adott rendelkezés módosítása, illetve hatályon kívül helyezése jelent megoldást. Erre nézve a diszkriminációs ügyekkel foglalkozó szervnek indítványozási jogkörrel kell rendelkeznie. A kisebbségi biztosnak is van ilyen jogköre: visszásság esetén a jogalkotóhoz (állami irányítás egyéb jogi eszközét kiadó szervhez) fordulunk,[6] illetve az Alkotmánybíróság eljárását,[7] illetve ügyészi óvást[8] kezdeményezünk.

Abban az esetben, ha az egyenlő bánásmód sérelmét egyedi intézkedés okozta, a hatályos szabályok alapján eljárhatunk ugyan, ám az Obtv. által korlátozott hatáskörben:

Kizárólag hatóságok, illetve közszolgáltatást nyújtó szervek határozatai, intézkedései, illetve ezek elmulasztása esetén vizsgálódhatunk, és csupán a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése után. A magánszférában okozott jogsértések teljes mértékben kívül esnek hatáskörünkön – miközben az ügyek döntő többsége ebben a szférában történik.

[5] Például: Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának jelentése magyarországi látogatásáról (2002. szept. 2.); Report of Hungary „Non-Discrimination Review" Under the Stability Pact for South-Eastern Europe (2003), Az Európai Rasszizmus- és Intolerancia-ellenes Bizottság 3. jelentése Magyarországról (2003) http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/hungary/3e_rapport_Hongrie_hongrois.pdf; az Európai Roma Jogok Központjának jelentései – www.errc.org; a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda ügyei, jelentései – www.neki.hu

[6] Obtv. 25. §.

[7] Obtv. 22. § a)–e).

[8] Obtv. 24. §.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az egyedi magatartással okozott visszásság orvoslására irányuló jogosítványaink igen korlátozottak. Amennyiben nem észleljük bűncselekmény, szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját, többféle intézkedés megtételére nyílik lehetőség.

A visszásság orvoslására – az érintett szerv egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehetünk a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének, illetve kezdeményezéssel élhetünk az adott szervnél. Az ajánlásainkban, kezdeményezéseinkben foglaltak kikényszerítésére azonban nincsenek hatékony eszközeink. Az Obtv. indokolása értelmében – ahogy erről már korábban is szó volt – a biztos fellépésének személyes tekintélye, illetve a nyilvánosság ad kellő nyomatékot.[9]

A diszkrimináció – mint sajátos jogi, szociológiai, illetve szociálpszichológiai jelenség – elleni hatékony fellépés azonban speciális eszközrendszert kívánna meg.

A hatályos szabályozás értelmében a Nektv. által védett tizenhárom kisebbségi csoporthoz való tartozás alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés eseteiben járhatunk el. A faji diszkrimináció azonban általában nem annak alapján valósul meg, hogy az érintett személy jogállását tekintve a Nektv. hatálya alá tartozik-e vagy sem. Látható külső jegyekkel rendelkező, esetleg idegen nyelven beszélő, a többségi társadalomtól eltérő külsejű menekült vagy bármely más jogcímen vagy anélkül az ország területén tartózkodó uniós polgárt, külföldit, akár valamely, nem a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó nemzetiségű magyar állampolgárt egyaránt érhet diszkrimináció. Az Európa Tanács Rasszizmus- és Intolerancia Elleni Bizottságának Magyarországról szóló 3. jelentése hangsúlyozza, hogy jelentős problémát jelent hazánkban az antiszemitizmus és a menekültek helyzete.

Annak érdekében tehát, hogy hatékonyan és egységesen tudjuk biztosítani a nemzeti, etnikai származáson, bőrszínen és a faji származás fogalmi körébe sorolható egyéb tulajdonságon alapuló hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmet, a következő módosításokat tartjuk szükségesnek:

a) Hatáskörünket – az Ebktv. hatálya alá tartozó ügyekben – ki kell terjeszteni a magánszférára is. A kiterjesztés során tekintettel kell lenni a közszolgáltatások fogalmának meghatározására, a két módosítást egymásra tekintettel kell megvalósítani.

b) Meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az ombudsman, eljárásának kötetlenségét megőrizve, egyszersmind a jogbiztonság alkotmányos elvét tiszteletben tartva valóban hatékony, és a diszkrimináció természe-

[9] Lásd: az Obtv. Indoklásának a 20–21. §-ához fűzött magyarázatát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

téhez illeszkedő, az európai uniós és nemzetközi standardoknak megfelelő jogkövetkezményeket alkalmazhasson.

c) A faji diszkrimináció elleni fellépés tekintetében továbbá ki kell terjeszteni a kisebbségi biztos hatáskörét valamennyi potenciális sértetti csoportra. Tekintettel a többes diszkrimináció esetkörére, rögzíteni kell, hogy többes diszkrimináció esetén, amennyiben annak valamely vonatkozása a kisebbségi biztos hatáskörébe tartozik, a biztos is jogosult eljárni.

3.3.
A vizsgálat alá vonható szervek körének bővítése

Az Obtv. 16. §-a értelmében az ombudsmanhoz akkor lehet fordulni, ha a jogsértés feltételezett elkövetője hatóság vagy közszolgáltató.

A közszolgáltatás, illetve a közszolgáltató fogalmát az Obtv. nem határozza meg. A törvényi meghatározás hiánya egyrészt hatásköri zavarokhoz, ellentétes kompetenciaértelmezésekhez vezethet, másrészt – s ez a nagyobb baj – lehetőséget teremt arra, hogy egy „szűkkeblű", hagyományos értelmezés elfogadásával kimaradjon ebből a körből a versenyszféra által nyújtott, hatalmas ügyfélkört érintő szolgáltatási kör (például kiskereskedelem, vendéglátóipar, idegenforgalom, a pénzügyi szolgáltatások tömege, az internetszolgáltatások stb.). Problémát jelent a magánszféra által nyújtott szolgáltatási körre vonatkozó hatáskörünk bizonytalansága, hiszen ebben számos kirívó alapjogi visszásság fordul elő.

A közszolgáltatások fogalmának törvényi meghatározása elméletileg két úton indulhat el:

a) Lehet a fogalmat tematikusan definiálni, tehát azt egyes tevékenységi körök felsorolása útján, ahogyan például ezt teszi az Ötv. 8. §-ának (2) bekezdése a helyi közszolgáltatások felsorolásával, de ugyanígy jár el a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, amikor 21 tevékenységfajtát jelöl meg, melyek a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére szolgálnak.

b) Lehet ugyanakkor differentia specifica útján kiemelni a szolgáltatások egy csoportját, ahogyan ezt az Ebktv. teszi, amelynek értelmező rendelkezése szerint közszolgáltatásnak minősül a szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás. A jogalkotó emellett példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazót a „valódi" közszolgáltatási kör megtalálásában (villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, közforgalmú személyszállítás).

Az életviszonyok összetettségére tekintettel inkább ez utóbbi „technika" le-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

het számunka irányadó, s ez egyben azt is jelenti, hogy fel kell adni két – az etatista gazdaság- és társadalomszerkezetből eredő – kritériumot:

a) Egyre nehezebben tartható – a jelenlegi ombudsmani gyakorlatban is fellelhető – az a meghatározás, amely a szolgáltató monopolhelyzetéhez köti a tevékenység közcélú (közhasznú, közérdekű stb.) jellegét, hiszen – néhány kivétellel – mind a közintézeti, mind a közüzemi szférában a szolgáltatók versenyhelyzetben állnak egymással, s a tendencia gyengülésének nem sok jelét látjuk.

b) Ugyancsak nem tartható elméletileg a szolgáltatás fenntartójának, üzemeltetőjének tulajdonosi (állami, önkormányzati) státuszához kötése. Nem véletlenül tágította úgy az Ebktv. a közszolgáltatási diszkrimináció esetkörét, hogy abba az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben elkövetett jogsértések is beleférjenek. Egy étteremben vagy egy bankban éppúgy lehet jogellenesen szegregálni (ügyfelet, munkavállalót egyaránt), mint a kórházban vagy az iskolában, és a sérelem alapjogi jellegén semmit nem változtat, hogy éppen kik és hol követik el.

A közszolgáltatás fentiekre épülő fogalmát az Obtv. értelmező rendelkezései körében szükséges elhelyezni, azaz az nem csupán a kisebbségi biztosra, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő eljárásokra vonatkozna, hanem valamennyi ombudsmanra kiterjedne. Az általunk javasolt meghatározás – alapul véve az Ebktv. meghatározását – egyrészt tematizált – de korántsem teljes körű – felsorolást ad a lakosság alapvető szükségletei körébe tartozó, közszolgáltatásnak minősülő tevékenységekről, másrészt túl kíván lépni ezen a szférán is, amikor a hatásköri rendelkezések körében lehetővé teszi a biztosi eljárást, ha a visszásság gyanúja az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben áru forgalmazásával, szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban, vagy előre meg nem határozott személyek számára jogviszony létesítésére történő felhívással összefüggésben merül fel.

Javaslatunk szerint az Obtv. 29. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépne:

„(4) E törvény alkalmazásában közszolgáltatásnak minősülnek a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatások, így különösen

a) a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás,

b) az egészségügyi szolgáltatások,

c) az oktatási, szociális, gyermekjóléti, valamint gyermekvédelmi szolgáltatások,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

d) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények által nyújtott szolgáltatások".

A faji megkülönböztetéssel összefüggő ügyekben hatáskörünket tovább tágítanánk: az Ebktv. 5–6. §-ban foglaltak szerint[10] kiterjedne a hatáskörünk a magánszférához tartozó munkáltatókra, illetve az állami támogatásban részesülő személyekre és szervezetekre is.

Ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy az ombudsman jellemzően alkotmányos intézmény. Nem példa nélküli – különösen a szakosított ombudsmanok esetében –, hogy a hatáskör a hagyományos közjogi viszonyokon túl a magánszférára is kiterjed. A jövő nemzedékek biztosának, illetve az adatvédelmi biztosnak is vannak ilyen jellegű jogkörei. Nem lenne elvi akadálya annak, hogy a kisebbségi biztos hatásköre – a faji diszkrimináció elleni fellépés tekintetében – kiterjedjen a magánszférára.

[10] 5. § Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani:

a) aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív,

b) aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz,

c) az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő egyéni vállalkozó, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet az állami támogatás igénybevételétől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti, valamint

d) a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében.

6. § (1) E törvény hatálya nem terjed ki

a) a családjogi jogviszonyokra,

b) a hozzátartozók közötti jogviszonyokra,

c) az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, valamint

d) e törvény 4. §-ának alkalmazása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra.

(2) Az (1) bekezdés *d)* pontja

a) a tagsági jogviszony létesítése és megszüntetése, továbbá

b) a 8. § *j)* pontjában meghatározott tulajdonság kivételével a pártok jogviszonyai vonatkozásában nem alkalmazható.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.4.
Hatékony jogkövetkezmények rendszere

A jövő nemzedékek biztosáról szóló módosítás a biztos feladatköréhez illeszkedő, hatékony eszközökkel ruházza fel a szakombudsmant.[11] Hasonlóan „testreszabott", az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog hatékony érvényesítését lehetővé tevő eszközökkel szükséges kiegészíteni a kisebbségi biztos eszközrendszerét.

A hátrányos megkülönböztetés elleni valóban hatékony fellépést olyan eszközök segíthetik, amelyek tekintettel vannak a hátrányos megkülönböztetés mint társadalmi-szociológiai jelenség komplexitására. A diszkrimináció ma Magyarországon nem egyedi, deviáns viselkedésmód, hanem számos esetben elfogadott, széles társadalmi támogatottsággal bíró magatartás. A diszkrimináció elkövetőjét gyakran társadalmi megerősítés, egyetértés kíséri, a hatályos jog szerinti szankciók azonban többnyire devianciaként reagálnak a diszkriminatív magatartásokra.

Az EBH által alkalmazható szankciók[12] önmagukban nem alkalmasak arra, hogy az áldozatoknak megfelelő reparációt nyújtsanak, illetve nem hatnak a jogsértő szemléletére sem. Így hosszabb távú változás előidézésére sem megfelelőek. A sérelmet szenvedett személy elégtételét kizárólag a polgári jog szabályai szolgálják – ezek igénybevétele azonban hosszadalmas (a bírósági eljárások átlagosan 1-2 évig húzódnak) és igen költséges folyamat, sok türelmet és magas szintű jogérvényesítő képességet tesz szükségessé.

Az alábbiakban áttekintjük a diszkrimináció jogkövetkezményeivel kapcsolatos uniós és nemzetközi követelményeket, ajánlásokat, hiszen ezekhez kell Magyarországon is igazodni.

A faji megkülönböztetés elleni fellépésről szóló 2000/43/EK irányelv 15. cikke értelmében „a szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük". E kitételek értelmezése során kiindulási pont az Európai Bíróság esetjoga, amely ugyan nemi diszkriminációs ügyekhez kapcsoló-

[11] Obtv. 27/A.§–27/H. §.

[12] 16. § (1) Ha a hatóság megállapította az e törvényben foglalt, az egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezések megsértését,

a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,

b) megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását,

c) elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét,

d) bírságot szabhat ki,

e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dik, nemzetközi szakértők szerint azonban faji diszkriminációs ügyekben is érvényesülnek a korábban kialakított szabályok.[13]

A Bíróság két alapvető kritériumot határozott meg a szankciók tekintetében: a hatékonyság és az ekvivalencia követelményeit. Csupán azok a szankciók minősülnek hatékonynak, amelyek helyreállítják az egyenlőséget, amennyiben azt megsértették, azaz megfelelő elégtételt nyújtanak a sértett számára. A hatékony szankció tehát a Bíróság álláspontja szerint reparatív – azaz elsődleges funkciója nem a jogsértő megbüntetése, hanem a sértett jogainak orvoslása. Eszerint például a munkavállalással kapcsolatos diszkriminációs ügyekben a kártérítés (illetve elbocsátás) esetén az állásba való visszahelyezés az egyenlőség helyreállításának alkalmas eszközei.[14] A kártérítés célja, hogy olyan helyzetbe hozza az elkövetőt, amelyben akkor lenne, ha nem történt volna meg a diszkrimináció. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a hatékony szankció egyszerre nyújt kellő elégtételt a sérelmet szenvedett személynek és gyakorol visszatartó hatást az elkövetőre.[15]

Az ekvivalencia vagy diszkriminációmentesség követelménye pedig azt jelenti, hogy a közösségi jogon alapuló sérelem szankcionálása álljon arányban a pusztán belső jogon alapuló jogsértés szankcionálásával.[16] (Azaz nem állapítható meg eltérő szankció a közösségi jogon alapuló jogsértés és a belső jogon alapuló jogsértések vonatkozásában.)

Számos nemzetközi dokumentum szól a reparáció elvéről. Különösen pontos útmutatást tartalmaz e tekintetben az ECRI 7. számú ajánlása a faji diszkrimináció elleni fellépésről szóló nemzeti jogszabályokról, és az ahhoz fűzött magyarázat.[17]

A dokumentum hangsúlyozza a jogérvényesítő szankciók, kiemelten a reparáció nem pénzbeli formáinak, illetve az adott életviszonyhoz képest specifikus szankcióknak a fontosságát. Ezeken kívül egy kifejezetten preventív jel-

[13] Christa Tobler (előadás, Equinet 2007).

[14] Case C271/91 Marshall v. Southhampton and South West Hampshire Area Health Authority (1993) ECR I-4367, paras 24–25.

[15] Case Sabine van Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein–Westfalen; Case 14/83 (10. April 1984).

[16] Mark Bell: Combating racism through European laws: a comparison of the racial equality directive and Protocol 12. p. 26. In: Isabelle Chopin – Ian Niessen (Eds.): Combating racial and ethnic discrimination: Taking the European legislative agenda further. Brussels, London March 2002, Migration Policy Group, Commission for Racial Equality pp. 7–34 – www.migpolgroup.com

[17] Explenatory Memorandum to ECRI general policy recommendation No.7: on national legislation to combat racial discrimination.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

legű szankciót is javasol: azt, hogy pozitív intézkedésekkel kapcsolatos kötelezettséget rójanak a jogsértést elkövető személyre. Ilyen például a jogsértő alkalmazottai részére diszkriminációellenes képzés szervezésének kötelezettsége az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős intézménnyel együttműködve. Ez a típusú kötelezettség hosszú távon is változásokat okozhat a jogsértő diszkriminatív attitűdjében, illetve hosszabb távú társadalmi hatásai is lehetnek.

Az ideális szankciórendszer tehát fokozatos lenne: a reparatív szankciót, illetve proaktív, nevelő jellegű szankciót ismételt jogsértés esetén követhetné csupán a represszív szankció (bírság, határozat nyilvánosságra hozatala, üzletbezárás stb.).

Tekintettel a diszkrimináció sajátos természetére, az ombudsman mint független alkotmányos szerv hagyományos jogállására, valamint a diszkrimináció elleni fellépésben szerzett tapasztalataira, a kisebbségi biztos által alkalmazható jogkövetkezmények vonatkozásában eddigi eszközeink továbbfejlesztésével az alábbi megoldás tűnik célszerűnek.

Munkánk során – a formátlan eljárási felhatalmazás alapján – eddig is alkalmaztunk tárgyalásos, a viták békés rendezésére törekvő módszereket, jellemző volt a megoldásorientált megközelítés. Ennek sarokköve, hogy mindig figyelemmel kell lenni az ügy összes körülményére, így többek között arra is, hogy a diszkrimináló és a diszkriminált személy esetenként továbbra is kapcsolatban maradnak egymással (például pedagógus–gyermek, orvos–beteg, jegyző–helyi lakos), így ha pusztán elvont jogi szempontok szerint „igazságot teszünk” és jogot szolgáltatunk, a későbbiek során nem feltétlenül könnyítjük meg a panaszos életét.

Elsődlegesen mindenképpen reparatív, megoldásorientált jogkövetkezmények tűnnek célszerűnek, azaz az ombudsman munkatársának segítségével (facilitálásával) a felek megpróbálják közösen megtalálni a mindkettőjüknek megfelelő megoldást. (A megegyezés még abban az – ombudsman praxisában nem példa nélküli – esetben is hasznos megoldás lehetne, ha az egyenlő bánásmód sérelmét nem tudjuk megállapítani, bizonyítani, azonban a felek közötti konfliktus rendezést igényel.) E megegyezést írásba foglalnánk, és azt a jogerős, végrehajtható közigazgatási határozattal kellene egyenértékűnek tekinteni.

Megegyezés hiányában ajánlást fogalmaznánk meg a jogsértő részére, felhíva figyelmét arra, hogy annak nem teljesítése esetén jogunkban áll az EBH eljárását kezdeményezni, a hátrányos megkülönböztetés tényét megállapító iratanyag megküldésével, illetve az ügyfél bírósághoz fordulhat joga védelmében.

Ajánlásunk tartalmazhatná mindazokat a (természetbeni és esetlegesen

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pénzbeni) reparatív elemeket, amelyek véleménye szerint az egyenlőség helyreállítása és a sérelem orvoslása érdekében szükségesek. Az ilyen tartalmú ajánlás ma is élő eszköz a kisebbségi biztos gyakorlatában. Az eset összes körülményeinek figyelembevételével ezek mellett, esetleg helyett – amennyiben szükséges – különösen súlyos, ismétlődő vagy több személyt érintő jogsértés esetén nevelő jellegű szankciót írhatnánk elő. Ilyen lehet például az esélyegyenlőségi terv vagy program kidolgozása vagy a jogsértő költségén antidiszkriminációs tréning szervezése. Ezek megvalósításához, megszervezéséhez az ombudsman segítséget nyújtana, illetve utólag ellenőrizné azok megvalósítását, eredményét.

Amennyiben a jogsértő az ajánlást nem fogadja el, illetve meghatározott határidőn belül az abban foglaltakat nem teljesíti, az EBH eljárását kezdeményeznénk, azzal, hogy a Hatóság szabjon ki az Ebktv.-ben meghatározott jogkövetkezményt a jogsértőre. A panaszost pedig tájékoztatnánk arról a jogáról, hogy bírósághoz fordulhat, illetve ennek eljárásjogi következményeiről (az EBH eljárásának felfüggesztése a bírósági eljárás jogerős befejezéséig).

E megoldás megvalósításához módosítások szükségesek. Az Ebktv. kisebbségi biztosról szóló speciális fejezetében kellene szabályozni a kisebbségi ombudsman jogkörét az egyenlő bánásmód faji, etnikai és az azokhoz kapcsolódó tulajdonságokon alapuló megsértésével kapcsolatos ügyekben. Rögzíteni kell a kisebbségi ombudsman diszkriminációs ügyekben megtehető ajánlásával, illetve békés megegyezést elősegítő tevékenységével kapcsolatos sarokpontokat:

a) Kifejezetten rendelkezni kell a békés megegyezést elősegítő tevékenységről, illetve a felek közti megegyezés jogerejéről (végrehajtható közigazgatási határozatnak minősülne).
b) Az ombudsman szabhasson rugalmas határidőt az ajánlásban foglaltak teljesítésére.
c) Az ajánlás tartalmáról példálózó jelleggel rendelkezzen a törvény, különös tekintettel a preventív, nevelő jellegű szankciókra.
d) Az ajánlás nem teljesítése esetén a biztos az EBH-hoz fordulhat, megküldve iratait a Hatóságnak, kezdeményezve jogkövetkezmények alkalmazását.
e) Amennyiben a panaszos a bírósághoz fordul, rendezni kell az ombudsman ezzel összefüggő feladatait.

A fentiek mellett a Nektv. 20. § (3) bekezdésébe be kell iktatni egy olyan rendelkezést, amelynek értelmében a biztos eljárhat az Ebktv. által meghatározott jogkörében is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.5.
A hatáskör kiterjesztése a faji diszkrimináció potenciális alanyaira

A 2000/43/EK-irányelv preambuluma értelmében a „közvetlen és közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló, ezzel az irányelvvel érintett területekkel kapcsolatos megkülönböztetést meg kell tiltani az egész Közösségen belül. A megkülönböztetés tilalmát harmadik országok állampolgáraira is alkalmazni kell, de nem vonatkozik az állampolgárság alapján történő eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó rendelkezéseket, illetve a munkavállaláshoz és foglalkoztatáshoz való hozzáférésüket".

Az irányelv egységes szabályokat alkalmaz a különféle csoportokat érintő faji diszkrimináció elleni fellépésre, noha a hazai eljárási hatáskörök nem egységesek. A Nektv. a kisebbségek jogai szempontjából különbséget tesz a nem magyar nemzetiségű, illetve állampolgárságú személyek különböző csoportjai között: a klasszikus értelemben vett kisebbségi jogok alanya kizárólag a tizenhárom „történelmi" kisebbségi közösség lehet. A rasszista, diszkriminatív magatartások azonban nem a sérelmet elszenvedő személyek jogállására, nemzeti-etnikai identitására „épülnek", hanem külső jegyeikre, esetleg nyelvükre, nyelvhasználatukra stb. Ennek megfelelően az Ebktv. hatálya a tág értelemben vett faji megkülönböztetés valamennyi potenciális alanyára kiterjed. Szükséges tehát a különféle jellemzőik alapján, de faji származásuk szerint megkülönböztetett személyek valamennyi csoportjára kiterjeszteni a hatáskörünket az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog védelmében. Szintén fontos, hogy a többes diszkrimináció mindazon eseteiben is eljárhassunk, amikor a diszkrimináció egyik tényezője a faji származás. Végül az Alkotmány 70/A. §-a és az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezményének 12. Jegyzőkönyve is megfelelő hatósági fórumot követel.

4.
Hatáskörbővítés a hatásköri szabályok pontosítása útján

Ahogy fentebb már jeleztük, a közszolgáltatások fogalmának meghatározása nem csupán diszkriminációs ügyekben, hanem az országgyűlési biztosok valamennyi hatásköre kapcsán irányadó lenne.

A biztosi eljárás viszonya a bírósági eljárásokhoz mindig munkánk „neuralgikus", jogilag nem megnyugtatóan szabályozott kérdései körébe tartozott. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyakorlatban az a megoldás alakult ki, hogy amennyiben tudomásunkra jutott, hogy egy ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vizsgálatunkat megszüntettük, függetlenül attól, hogy mely fázisban tartott az adott bírósági eljárás. Az Obtv. 2007 decemberétől hatályos módosítása értelmében „az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született" (17. § (5) bekezdés).

A törvény megfogalmazása azonban nem egyértelmű, hiszen továbbra is kérdés, hogy mikortól indul az a bírósági eljárás, amelynek függetlenségét tiszteletben kell tartani.

1. A (polgári jogi) keresetlevél benyújtásától?

A bíróság az érkezéstől számított harminc napon belül megvizsgálja a keresetet annak megállapítása érdekében, hogy nem kell-e azt a félnek hiánypótlásra visszaadni (Pp. 95. §), nincs-e helye az ügy áttételének (Pp. 129. §), illetőleg a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának (Pp. 130. §), és a szükséges intézkedéseket megteszi.

2. A (polgári jogi) tárgyalást előkészítő jellegű intézkedésektől?[18]

Nem, mert ugyan ha ezen intézkedések megtételével egyidejűleg a tárgyalási határnap kitűzésére nem kerül sor, a bíróság – az intézkedés megtételekor – a keresetlevelet kézbesíti az ellenérdekű fél számára, de a Pp. 128. §-a szerint a perindítás hatálya a keresetnek, illetőleg a viszontkeresetnek (Pp. 147. §) az „ellenféllel" való közlésével áll be.

Mindezek miatt szükségesnek tartjuk, hogy a bíróságok hivatalból tájékoztassák az eljárásuk tárgyát képező ügyben korábban már eljáró ombudsmant arról, hogy a törvény által védett érdemi eljárásuk folyamatban van, e közlésig viszont az ombudsman eljárhatna. Ennek érdekében a Pp. és a Be. értelemszerű kiegészítését javasoljuk a vádirat tartalmi elemeire és a tárgyalás előkészítésére vonatkozó szabályok bővítésével.

Fontos lenne az Obtv.-be beemelni azt is, hogy a biztosi eljárás eredményeinek, megállapításainak közlése nem sérti a hatásköréből kivett hatóságok függetlenségét. E megállapítás az alábbi következményekkel járna:

[18] Intézkedések: a) iratok beszerzése más hatóságtól vagy szervezettől; b) a gyermek tartása, elhelyezése, illetőleg a szüléssel kapcsolatos követelések iránti, továbbá az apaság és a származás megállapítására irányuló egyéb perekben – az ismeretlen helyen lévő alperes, anya, illetve gyermek tartózkodási helyének megállapítása érdekében – a bíróság elrendelheti az alperes, az anya, illetve a gyermek felkutatását [96. § (4)–(6) bekezdés]; c) előzetes bizonyítást folytathat le (207–211. §); d) ideiglenes intézkedést tehet (156. §); e) elrendelheti a felek tárgyaláson kívüli, egymás jelenlétében történő előzetes meghallgatását.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Nem jelenti az ombudsman hatásköréből kivett hatóságok függetlenségének sérelmét, ha folyamatban lévő eljárás esetén az ombudsman a hatóság tudomására hozza saját vizsgálatának eredményeit; hiszen ezzel olyan tényeket, adatokat szolgáltathat, amelyek pontos ismerete befolyásolhatja a hatóság érdemi munkáját, illetve elősegítheti egy nyilvánvaló ténybeli tévedés elkerülését, továbbá jogértelmezési útmutatóul is szolgálhat.

Ha az első pontban írtakat – a szokásjogilag kialakult helyzet elismerése mellett – a bíróságokra vonatkoztatjuk, akkor az lenne a helyes, ha az ombudsman a bírósági eljárás kezdetekor saját eljárását vizsgálatának aktuális állása szerint záróirattal lezárná és azt a teljes vizsgálati anyaggal együtt a bíróságnak megküldené, amennyiben az ügyfél ez ellen nem tiltakozik.

A bíróság és az ombudsman közötti hatásköri viszonyokat nem jogértelmezéssel, hanem a jogbiztonság érdekében egyértelmű jogi szabályozással kell rendezni.

5.
A korszerű ügyintézés feltételei: ügyfélközelség, elektronikus ügyvitel és társadalmi kapcsolatok

5.1.
Hatékonyabb kisebbségvédelem és ügyfélközelség

A kisebbségi biztoshoz egyéni panasszal fordulók körében – már a működés kezdetei óta – megfigyelhető az ügyek területi megoszlásának igen erős egyenlőtlensége, ami – a beadványozók lakcíme alapján – erős város-centrikusságot jelent, sőt Budapest-központúságot, hiszen az ügyszám több mint felét a fővárosi panaszok teszik ki.

A fenti adatok arra figyelmeztetnek, hogy nagy valószínűséggel létezik (potenciális) panaszosainknak egy olyan köre, akik számára hivatalunk nem elérhető, részben az utazás nehézségei és költségei okán, részben ismertségünk (idetartozik hatáskörünk, eljárási rendünk, elérhetőségi adataink ismeretének) hiányosságai miatt.

Az ügyfélközelség elve általánosan elfogadott, a különböző közigazgatási hatósági eljárásokban is megjelenik. Ezért joggal vetődött fel az igény, hogy teremtsük meg mi is panaszosaink számára, hogy lakóhelyük (munkahelyük) közelében is minél többen élhessenek a kisebbségi biztoshoz fordulás jogával. Olyan – potenciális – ügyfélkörről van tehát szó, akiknek nincs elektronikus

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

elérhetőségük, rendszerint igen kevés vagy téves információkkal rendelkeznek jogérvényesítési lehetőségeikről, ráadásul szociális helyzetük, egészségi állapotuk vagy éppen „másságuk” miatt érzett szorongás, vagy egyszerűen anyagi helyzetük okán gátolva vannak abban, hogy sérelmeiket egy kizárólag a fővárosban elérhető jogvédő szerv útján kíséreljék meg orvosolni. Számukra gyakran panaszaik, kifogásaik, sérelmeik írásba foglalása is nehézséget okoz.

Lépnünk kell tehát, hogy még a kisebbségi jogi sérelmek bekövetkezése előtt valamilyen formában jelen lehessünk abban a közegben, ahol ezeket elkövetik.

Ehhez bizony nem elég a biztos rendszeres országjárása, a munkatársak gyakori kiszállása a terepre, hanem állandó panaszfelvevő helyek kiépítésére van szükség.

E megoldásának meggyőződésünk szerint önmagán túlmutató és preventív jelentősége van. Az ügyfélközeli kirendeltség nemcsak a leendő panaszost bátorítja, de a potenciális „elkövetőnek” is üzen: a jogsértés nem maradhat következmények nélkül.

Eldöntendő kérdés, hogy hol legyenek kihelyezett ügyfélfogadási helyek. A választás a Szociális és Munkaügyi Minisztérium irányítása alatt álló Esélyek Háza Hálózatára (Hálózat) esett, hiszen ez a program éppen azért szerveződött, hogy azoknak a hátrányos helyzetű célcsoportoknak kínáljon segítséget, amelyek valamilyen okból önerőből nem képesek a társadalomban általánosan elfogadott karrierlehetőségek megragadására. Nem vitás, hogy a kisebbségi biztos ügyfélkörének zöme is az esélyegyenlőtlenség tekintetében leginkább érintett társadalmi csoportokból kerül ki.

Megalapozottan gondoljuk tehát, hogy az elérhetőség és a Hálózat ismertsége miatt a jelenleginél jóval többen éreznek majd bátorságot panaszaik, sérelmeik helyben történő előadására, illetve több esélyt adnak azok orvoslására.

Az együttműködési megállapodás értelmében a Szociális és Munkaügyi Minisztérium vállalja, hogy

a) Budapest és Pest megye kivételével – valamennyi megyében az Esélyek Háza irodáiban, munkatársai útján, ügyfélfogadás keretében, igény szerint – panaszfelvételi lehetőséget biztosít a kisebbségi ombudsman hatáskörébe tartozó ügykörben;

b) erről a tényről a Hálózat tagjai – minden rendelkezésre álló információközlő eszköz útján – részletes tájékoztatást adnak, illetve ügyfélfogadásuk, szervezeti és működési szabályzatuk rendjében az új „hatáskört” szerepeltetni fogják;

c) a munkatársak a panaszfelvételi jegyzőkönyvet – a felvételtől számított két napon belül – elektronikus úton továbbítják a kisebbségi biztos iro-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dájába, emellett gondoskodnak a panaszos által becsatolt iratok haladéktalan megküldéséről;

d) az új körülményt nem tartalmazó, ismételt, továbbá a nyilvánvalóan hatáskörhiányos panaszokkal kapcsolatban felhívják az ügyfél figyelmét arra, hogy ezek elutasításra okot adó körülmények, egyben tájékoztatják az ügyfelet a panasz elintézésének jogi lehetőségeiről, illetve arról, hogy milyen jogon kívüli eszközök állnak rendelkezésre a sérelem orvoslására, az általa okozott kár enyhítésére;

e) kérésre információs segítséget nyújtanak a kisebbségi biztos munkatársainak, ha a panasz nyomán helyszíni ellenőrzésre kerül sor, illetve ha az érintettek lakóhelye, tartózkodási helye nem ismert.

A megállapodás alapján a kisebbségi biztos vállalja, hogy

a) a felek által meghatározott helyen és időben alkotmányjogi, illetve kisebbségi jogi tárgyú képzést nyújt a Hálózat munkatársai számára, amely magában foglalja az ombudsmanok feladatát, hatáskörét, eljárását és intézkedéseit érintő joganyagot, ideértve a kisebbségek törvényi fogalmát, a kisebbségi választási és önkormányzati rendszer lényegét, továbbá olyan panaszügyek ismertetését és értékelését a kisebbségi biztos eddigi gyakorlatából, melyek feldolgozása a Hálózat munkatársai számára megkönnyítik a hatásköri, eljárási kérdésekben történő eligazodást;

b) olyan szórólapokat bocsát a Hálózat rendelkezésére, melyek könnyen érthető módon mutatják be az ombudsmanok, ezen belül kiemelten a kisebbségi biztos munkáját, kiemelve a panaszügyintézés rendjét;

c) néhány kijelölt iroda „megnyitásán” személyesen részt vesz, ennek megfelelő nyilvánosságot biztosít, ideértve a Hálózat feladatkörébe tartozó ügyek „népszerűsítését” is;

d) igény alapján, előzetes egyeztetést követően személyesen, illetve munkatársai útján részt vesz a Hálózat esélyegyenlőségi, illetve kisebbségi jogi oktatási programjaiban, ideértve az ilyen tárgyú szakmai konferenciákon való részvételt is.

(E Beszámoló írásának időszakában, 2008. január 24-én a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a kisebbségi biztos aláírta a fentiekben ismertetett megállapodást.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5.2.
Modernizálás a panaszfeldolgozó munkában: elektronikus ügyintézés és ügyvitel

A 2007-es év az ügyfeleinkkel való kapcsolattartás terén is hozott változásokat. Megújítottuk honlapunkat[19], annak érdekében, hogy megkönnyítsük internet-hozzáféréssel rendelkező ügyfeleink információhoz jutását, illetve azt, hogy elektronikus úton is eljuttathassák hozzánk panaszaikat.

Honlapunkon tájékoztatjuk ügyfeleinket, hogy mely esetekben fordulhatnak hivatalunkhoz. A weblapon minden elérhetőségünk megtalálható: postacímünk, telefonszámunk, telefax számunk, valamint az Országgyűlési Biztosok Hivatala Panaszirodájának elérhetőségei is.

A kisebbségi biztoshoz a következő módokon lehet elektronikus úton fordulni:

1. A főoldalon a főmenü alatt közvetlenül elérhető „Panaszbeadvány” ikonra lépve az ügyfél a „panaszfelvételi eljárás” oldalra érkezik, ahol egy kattintással megnyithatja a „Panaszfelvételi lap”-ot. Ez egy elektronikus nyomtatvány, amelyet a látogató kitölthet és elektronikus úton továbbíthat részünkre.

   A Panaszfelvételi lap üresen is kinyomtatható, így kézzel is kitölthető, majd postán vagy faxon is továbbítható a kisebbségi biztos irodájához. Kinyomtatva – űrlapként használva – segítséget jelent azon internettel rendelkező „közvetítők” (kisebbségi önkormányzati képviselők, polgármesteri hivatal, civil szervezetek stb.) számára is, akik célszerűnek látják a hozzájuk forduló panaszosok beadványának eljuttatását a kisebbségi biztoshoz.
2. A panasz@kisebbsegiombudsman.hu e-mail címre kattintva a panaszos egy egyszerű, a kisebbségi ombudsman irodájához irányított e-mailben szabadon megfogalmazhatja panaszát.
3. Rendelkezünk azonban egy általános e-mail címmel is. Az info@kisebbsegiombudsman.hu címünkre jellemzően nem egyedi panaszt küldenek meg látogatóink, hanem egy-egy általános jelenségre vagy éppen egy-egy kisebbségi közösség egészét érintő kérdésre kívánják felhívni az ombudsman figyelmét.[20]

[19] www.kisebbsegiombudsman.hu

[20] Természetesen a különböző e-mail-címek létrehozása folytán nem válik automatikusan „szokássá”, hogy ügyfeleink aszerint válasszanak maguknak levelezési címet, hogy „egyedi” vagy „közérdekű” beadványnak szánják a megkeresésüket: nem zárható ki, hogy sokan több címre is eljuttatják panaszukat, és az sem, hogy azt valamelyik – általuk ismert – munkatárs címére küldik el.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az elektronikus úton kezdeményezett eljárás során természetesen lehetséges, hogy az ügyintézés „hagyományos” kapcsolattartásra váltson. Az ügyfél elektronikus beadványában ugyanis nyilatkozhat úgy is, hogy a választ nem elektronikus úton, hanem postán keresztül, nyomtatott formában kéri.

A hagyományos ügyintézés is átválthat azonban elektronikus formára: ügyfeleinket postai úton érkező beadványaik megérkezéséről, azok ügyszámáról és ügyintézőjéről levélben értesítjük, amelyben feltüntetjük az ügyintéző e-mail-címét is. Ez módot biztosít a gyors információcserére, mind az iroda munkatársa, mind a beadványozó részéről.

A jövőben tevékenységünk szolgáltató jellegének növelésére új informatikai megoldások bevezetését tervezzük. Az ügyfelek minél szélesebb körű tájékoztatása érdekében folytatjuk a weboldal továbbfejlesztését. Szem előtt tartva a közigazgatás modernizációjának alapelvét, olyan elektronikus felület kialakítására törekszünk, amely lehetőséget ad az információk gyors és egyszerű megszerzésére, kicserélésére.

Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy ma még a világhálóhoz való hozzáférés hiánya jellemzi a legtöbb, hátrányos térségben fekvő települést. S talán felmerül az a kérdés is, hogy nem korai-e az elektronikus szolgáltatási formák fejlesztése akkor, amikor a hazai települések túlnyomó részén még mindig nem lehetséges az internet elérése, használata.

Az elektronikusan hozzáférhető információtól való elzártság a társadalmi kirekesztettséget növeli. Szolgáltatásaink elektronizálását éppen amiatt tartjuk fontosnak, hogy ha ezeknek a térségeknek az internet-hozzáférése biztosított lesz, az itt élő kisebbségeknek azonnal rendelkezésükre álljanak a számukra jelentős tartalmak. Azaz az új technológia is a régi célt szolgálja: azt, hogy panaszosaink minél egyszerűbben elérhessenek bennünket.

Fenti korszerűsítési törekvéseinket azonban meghiúsíthatja a Hivatal informatikai rendszerének elavultsága. A legutóbbi jelentős beruházásra 2002-ben került sor. E beszámoló keretei között is fel kívánjuk hívni az Országgyűlés figyelmét arra, hogy haladéktalanul szükség van számítástechnikai rendszerünk fejlesztésére és az ehhez szükséges költségvetési források biztosítására.

5.3.
Az Alkotmánybíróság és Hivatalunk kapcsolata

Az országgyűlési biztosi intézmény és az Alkotmánybíróság egyaránt az alkotmányos jogok védelmére létrehozott szervezet.

Lényeges különbség azonban, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt jogértelmezés útján bontja ki, teszi alkalmazhatóvá (láthatóvá) az egyes alapjogok-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ra vonatkozó tételeit. Hivatalunk ezzel szemben konkrét, egyedi ügyek kapcsán azt vizsgálja, hogy fennáll-e az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság, és ennek keretében értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit. Eljárásaink során természetesen minket is köt az alkotmánybírósági határozatok rendelkező része. Emellett azonban figyelembe vesszük az indokolások azon kitételeit is, amelyek eligazítást adhatnak az általunk vizsgált jogalkalmazási kérdésekben. Így a hátrányos megkülönböztetés feltárása érdekében évek óta alkalmazzuk az Alkotmánybíróság által az alapjogi korlátozás alkotmányosságának megítéléséhez kidolgozott szükségesség–arányosság tesztet.

Az elmúlt években csak néhány esetben indítványoztuk az Alkotmánybíróságnál a visszásságot előidéző jogszabályi rendelkezések megsemmisítését. Jellemzően a jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése érdekében közvetlenül a jogalkotót vagy a jogszabály-előkészítésért felelős minisztert kerestük meg. Több alkalommal azonban az álláspontunkat, jogértelmezésünket felhasználva a közigazgatási hivatalok, civil szervezetek vagy magánszemélyek kértek alkotmánybírósági normakontrollt.

A jövőben szeretnénk a két jogvédő intézmény munkakapcsolatát erősíteni. Ennek fontos állomása, hogy az új kisebbségi biztos az Alkotmánybíróság elnökénél 2007 szeptemberében tett bemutatkozó látogatása nem pusztán protokolláris esemény volt, hanem lehetőség nyílt az alkotmányos jogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok megvitatására is. A megbeszélésen ismertettük az alkotmánysértő önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának gyorsítása érdekében megfogalmazott javaslatainkat is.

Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az eljáró tanács döntése – legalábbis formálisan – kihat az alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezéssel azonos normatartalmú jogszabályi előírásokra is.

Közismert tény, hogy az önkormányzati rendeletek kidolgozói gyakran „mintaként” használják a más képviselő-testületek által elfogadott jogszabályokat. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság olyan rendelkezést semmisít meg, amelyet más önkormányzat is beépített a saját jogszabályába, a képviselő-testülettől elvárható lenne, hogy rendeletmódosítással megszüntesse a fennálló alkotmányellenességet. Tapasztalataink szerint azonban erre sok esetben nem kerül sor, a helyi önkormányzatok „kivárnak”, és továbbra is alkalmazzák az Alaptörvénybe ütköző jogszabályt.

Példaként hivatkozhatunk arra, hogy az Alkotmánybíróság 1999 és 2003 között nyolc olyan önkormányzati lakásrendelet alkotmányellenességét állapította meg, amely törvényi felhatalmazás hiányában a bérleti jogviszony létrejöttének feltételeként óvadék megfizetésének kötelezettségét írta elő. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

képviselő-testületek tehát az alkotmánybírósági döntések ismeretében is hatályban tartották a nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályozást.

Az Alkotmánybíróság arra törekszik, hogy lehetőség szerint mielőbb meghozza határozatát, ám a nagyszámú indítvány miatt előfordul, hogy csak hónapok múlva vagy még később tudja megsemmisíteni azt a jogszabályi rendelkezést, amelynek alkotmányellenessége már a korábbi döntés alapján is teljesen egyértelmű.[21]

Javasoljuk ezért az Abtv. olyan módosítását, mely lehetővé tenné, hogy az Alkotmánybíróság elnöke – az indítványozó kérelmére – az eljáró tanács döntéséig ideiglenes hatályú intézkedésként kizárhassa annak a jogszabályi előírásnak az alkalmazását, amely azonos, illetve tartalmilag megegyezik egy már korábban alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezéssel.

Az Alkotmánybíróság elnöke tehát nem az alkotmányosság kérdésében foglalna állást, hanem a megtámadott rendelkezés normatartalmát vetné össze egy megsemmisített jogszabályi előírással. Az alkalmazás ideiglenes hatályú felfüggesztésére természetesen csak akkor kerülhetne sor, ha nem változtak érdemben azok a törvényi rendelkezések, amelyekre az Alkotmánybíróság korábbi határozatában az alkotmányellenesség megállapítását alapozta.

Az Alkotmánybíróság elnökének felruházása ezzel a jogkörrel nem jelentené az eljáró tanács hatáskörének elvonását. Összhangban lenne ugyanakkor azzal, hogy az elnöknek már jelenleg is van önálló intézkedési joga, hiszen az Abtv. 23. § (1) bekezdése értelmében „a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja”.

Ez a megoldás elősegítené a nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályi rendelkezések elleni gyorsabb fellépést. Kedvező hatása lenne annak is, hogy a jogalkotókat az alkotmányosság követelményének fokozott betartására ösztönözné.

További javaslataink az országgyűlési biztosok intézkedési jogkörét érintik.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az országgyűlési biztos az Obtv. 22. § c) pontja alapján az Alkotmányban

[21] Az Alkotmánybíróság Hivatalának a pénzügyi megszorítások miatt 2007 első félévében több munkatárstól is meg kellett válnia. Ennek következtében az eljáró tanácsokra az eddigieknél is nagyobb munkateher hárult.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását indítványozhatta az Alkotmánybíróságnál.

Ezt a rendelkezést az Obtv. módosításáról szóló 2007. évi CXLV. törvény hatályon kívül helyezte.

Az indítványozási jogkör szűkítésével nem értünk egyet. A hatályon kívül helyezés mögött feltehetően a jogintézmény teljes félreértése húzódott meg. Ezért olyan módosítást javaslunk, amely révén az országgyűlési biztosok az eddigieknél hatékonyabban kezdeményezhetnék az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával hozott határozat felülvizsgálatát, ideértve az alkotmányjogi panasz indítványozásának – megújult tartalommal való – biztosítását is.[22]

Azért lenne indokolt megadni az országgyűlési biztosnak ezt a jogkört, mert előfordulhat, hogy olyan tartalmú beadvány érkezik az ombudsmanhoz, amely tartalmilag megfelel az alkotmányjogi panasz kritériumainak. A laikus ügyfelek számára lényegesen jelentősebb jogvédelmet biztosítana a jelenleg is élő utólagos normakontroll kezdeményezéséhez képest, hogy ha a sérelmes határozat kézhezvételétől számított 60 napon belül fordulnak hozzánk, – elképzeléseink szerint – további 60 napon belül önállóan kérhetnénk az Alkotmánybíróságtól, hogy a beadványt alkotmányjogi panaszként bírálja el.

Javaslatainkat az Alkotmánybírság elnöke megfontolásra érdemesnek tartotta, azonban a jogszabály alkalmazásának ideiglenes hatályú felfüggesztését nem az elnök, hanem az eljáró tanács hatáskörében tartja elképzelhetőnek. Miután az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosításához kétharmados országgyűlési támogatottság szükséges, ezért álláspontja szerint javaslatunkat a jogszabály átfogó felülvizsgálata során lenne indokolt részleteiben is megvitatni.

5.4.
A közigazgatási hivatalok vezetőivel kialakítandó új, „minőségi” kapcsolat

Hivatalunk 2007. december elején egy régi kötelezettségének[23] tett eleget, nevezetesen meghívtuk a közigazgatási hivatalok, illetőleg a kirendeltségek vezetőit egy „mini konferenciára”. A konferencia szó talán szerénytelenül hangzik, mivel lényegében egy speciális munkaértekezletről volt szó, amely-

[22] A törvénymódosítás azért is kifogásolható, mert a legfőbb ügyész a rá vonatkozó külön törvény alapján továbbra is rendelkezik ezzel az indítványozási jogkörrel.

[23] A „kötelezettség” kifejezést nem szó szerint kell érteni, hanem inkább egy olyan „adósság” törlesztéseképp, amellyel tartoztunk magunknak a színvonalasabb és hatékonyabb munkavégzés érdekében.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nek elsődleges céljaként a kapcsolatépítést határoztuk meg, illetőleg javaslatot tettünk a hivatalok részére arra vonatkozóan, hogy jogértelmezési kérdésekben a jövőre nézve egyeztessük álláspontjainkat, és próbáljunk meg közös nevezőre jutni.

Ennek a kezdeményezésnek a racionális magvát az adta, hogy ügyeink egy jelentős része a helyi önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos. Nem egyszer a panasz megtételére azért kerül sor, mert a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat(ok) között megakad a párbeszéd, kiéleződnek az ellentétek, és tulajdonképpen a két, elvileg mellérendeltségi viszonyban álló közjogi testület másként értelmezi az együttműködésük szempontjából releváns jogszabályi rendelkezéseket.

A Nektv. – többszöri módosítása ellenére – korántsem nevezhető precíz jogszabálynak, ezért a nyelvtani értelmezés mellett rendszeresen szükség van a jogalkalmazók részéről annak logikai értelmezésére is, és az értelmezés sem mindig lehetséges analógiák alkalmazása nélkül. Erre szemléletes például szolgál a Nektv. által ismert kisebbségi szószóló intézménye. A törvény szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzatok elnökei egyben az általuk képviselt kisebbségi közösség szószólói is, és ilyen minőségükben különböző jogosítványokkal bírnak, például részt vehetnek a települési önkormányzat képviselőtestületeinek zárt ülésein. Ugyanakkor a megyei önkormányzat elnökéről a törvény nem mondja ki egyértelműen, hogy szószólónak minősülne. Jóllehet részt vehet a megyei önkormányzat, illetőleg a közgyűlés ülésein, a gyakorlatban előfordult, hogy nem nyert bebocsátást a zárt ülésekre.

Viszont az nyilvánvaló, hogy feladata igen hasonló a helyi kisebbségi önkormányzat elnökének feladatához, csak az ő esetében a „lépték" nagyobb, tehát egy nagyobb kisebbségi közösség érdekeit kell a többségi közgyűlés előtt képviselnie. A törvény eltérő (hiányzó) rendelkezése folytán analógiát kell alkalmazni, azaz biztosítani a zárt ülésen való részvétel jogát a megyei kisebbségi önkormányzatok elnökei részére is.

Köztudomású, hogy a közigazgatási hivatalokra igen fontos szerep hárul a helyi és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése során. A település jegyzője (megyében a főjegyző) törvényességi ellenőrzés céljából köteles valamennyi jegyzőkönyvet felterjeszteni a közigazgatási hivatal vezetőjéhez, aki a jegyzőkönyvben foglalt határozatokra, helyi jogszabályokra (rendeletekre) egyaránt törvényességi észrevételt tehet. Nem ritkán fordul elő, hogy a jogait sértve érző panaszos maga kezdeményezi a törvényességi észrevétel kibocsátását, és ezzel párhuzamosan kéri a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézkedését is.

Két eltérő hatáskörű szerv között nem lehet hatásköri vita, azonban kifeje-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zetten szerencsétlen dolog, ha az országgyűlési biztos, illetőleg a közigazgatási hivatal vezetője egy-egy ügy vizsgálatakor eltérő – ellentétes – megállapításra jut. Különösen aggályos ez akkor, ha az eltérő jogi álláspontok kialakítását bizonytalan törvényi fogalmak idézik elő.

Álláspontunk szerint az országgyűlési biztosnak és a közigazgatási hivatal vezetőjének célja azonos, hiszen mindketten az alkotmányos rend és a törvényesség betartását hivatottak – igaz, más-más eszköztárral – biztosítani.

Az országgyűlési biztosnak ezenkívül – lévén a törvényhozó hatalom speciális ellenőrző szerve – sajátos szerepe van a Parlament tájékoztatásában, illetőleg jogosítványai vannak arra is, hogy alkotmányos visszásság megállapíthatósága vagy veszélye esetén jogalkotási javaslatokat tegyen. A törvényekben és egyéb jogszabályokban fellelhető bizonytalan jogi fogalmak, félreérthető rendelkezések eleve jogbizonytalanságot szülnek, amelyeket általában visszásnak kell értékelnünk.

Ehhez képest a közigazgatási hivatalok eszköztárába tartozik a perindítási jogosultság, illetve kötelezettség mindazon esetekben, amikor az általuk megfogalmazott törvényességi észrevételnek határidőn belül nem tesznek eleget. Az ilyen esetekben szükségszerűen következő közigazgatási per vagy alkotmánybírósági eljárás ügydöntő lehet, és ezek a döntések értelemszerűen kihatnak a közigazgatási hivatal presztízsére is.

Az országgyűlési biztos által kezdeményezett találkozó tehát egy olyan újfajta partnerség felajánlását célozta, amely kölcsönös előnyökkel jár, elősegíti mind a közigazgatási hivatalok, mind az ombudsman törvényben előírt feladatainak hatékonyabb teljesítését.

Ez a partnerség mindenekelőtt egy új és naprakész információcserét igényel, tehát azt, hogy bizonyos, az országgyűlési biztost is érdeklő kérdésekben megfogalmazott törvényességi észrevételekről (az abban vázolt jogi okfejtésről), illetőleg az ilyenek nyomán született bírósági (alkotmánybírósági) döntésekről az ombudsman kapjon tájékoztatást, és fordítva: az országgyűlési biztos is tájékoztassa a közigazgatási hivatalokat az egy-egy kérdésben kialakított jogi álláspontjáról.

Az együttműködésnek ezt a formáját üdvözölte az értekezleten részt vevő önkormányzati és területfejlesztési miniszter is, és egyetértettek vele a közigazgatási hivatalok (kirendeltségek) vezetői is.

A gyakorlati megvalósítás tehát 2008-tól megkezdődhet.

Az értekezleten vázolt együttműködés keretei kiterjednének egyes konkrétan körülírható esetekre is. Nevezetesen az önkormányzatok 2007-ben – többnyire forráshiány miatt – arra kényszerültek, hogy felülvizsgálják az általuk fenntartott intézmények körét. Közismert, hogy a kormányzat már né-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hány éve szorgalmazta, hogy az intézményfenntartás, illetőleg egyes önkormányzati feladatok ellátása ne egy-egy településhez kötődően történjék, hanem a kistérségek közösen tartsák fenn a legfontosabb közszolgáltatásokat ellátó intézményeket, így például a közoktatási feladatokat végző iskolákat, óvodákat is. A gyermeklétszám ugyanis a 2000-es évek elejére sok településen drasztikusan csökkent, és sokszor a korábbi felére zsugorodó létszámú osztályok működtetése az állami normatívákból gazdaságtalanná, „ráfizetésessé" vált.

Ebből kényszerűen következett az, hogy több településen bezárt az iskola, aminek következtében a tanköteles gyermekek, illetve szüleik kénytelenek voltak a településen kívül iskolát keresni. Az intézménybezárások az ország több községében kellő előkészítettség nélkül történtek, azaz az önkormányzat nem tájékoztatta a szükséges mértékben, illetőleg időben a tanköteles gyermekek szüleit arról, hogy az iskola ősszel már nem nyitja ki kapuit, tehát időben gondoskodni kell a gyermekek másik iskolába történő beíratásáról.

A legkirívóbb és a sajtóban elhíresült esetet Csörög község példája szolgáltatta, ahol a szomszédos településről való leválás is súlyosbította az esetet. Csörögben az a helyzet állott elő, hogy az őszi beiratkozás előtt néhány nappal kellett szembesülni a helyi lakosoknak azzal, hogy a helyi iskolában megszűnik az oktatás, tehát megfelelő tanintézményt a környező települések valamelyikén kell keresni. A csörögi iskolaügy etnikai konfliktussá is vált, ugyanis az iskola nélkül maradt tanulók döntő többsége a cigány kisebbséghez tartozott.

A helyzet kezelése, illetőleg a probléma megoldása napi operatív kapcsolat kiépítését tette szükségessé hivatalunk és a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal között, amely együttműködésbe természetesen be kellett kapcsolódnia az oktatási tárca illetékeseinek is.

Összességében véve elmondható, hogy a csörögi esetből sok tanulságot lehetett levonni, és az egyik legfőbb következtetés – mondhatni, hogy a csörögi problémából fakadó haszon – az volt, hogy a kisebbségi ombudsman és a közigazgatási hivatal között teljes egyetértés, és igen rugalmas („forródrótos") együttműködés alakult ki. Tekintettel arra, hogy 2008-ban hasonló esetek fordulhatnak elő, célszerű a válságkezelésre előre megírt forgatókönyveket kidolgozni.

A közigazgatási hivatalok más módon is bekapcsolódhatnak az ombudsman jogvédő munkájába. Ügyfeleink egy része – főleg a leghátrányosabb helyzetben lévő, legszegényebbnek számító panaszosok – joggal teszik szóvá, hogy számukra komoly nehézségekbe és anyagi áldozatvállalásba kerül a kisebbségi biztos, illetőleg az annak hivatalában dolgozó munkatársak szemé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lyes felkeresése, hiszen a fővárosba való utazás költségei igen jelentősen megemelkedtek. Ezt a problémát elsősorban kihelyezett ügyfélfogadások megszervezésével lehetne orvosolni, amihez azonban megfelelő infrastruktúrára, mindenekelőtt ügyfélfogadásra alkalmas helyiségekre van szükség.

Hivatalunk is vállal kötelezettségeket annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatalok közreműködésével megvalósuló helyszíni panaszfelvétel megvalósulhasson; vállaltuk például, hogy tanfolyamok, továbbképzések keretében átadjuk a szükséges ismereteket azoknak a köztisztviselőknek, akiket a közigazgatási hivatal az ebben a munkában történő közreműködésre kijelöl.

A közigazgatási hivatalok vezetőivel való első találkozás tehát igen ígéretesnek és gyümölcsözőnek látszik, és 2008 egyik alapvető feladatának tartjuk az együttműködés kereteinek részletes kimunkálását és tartalommal való kitöltését.

5.5.
A civil szférával való kapcsolatok új fejezete

A kisebbségi biztos tevékenységének sikerét és nyilvánosságát nagyban fokozhatja a különböző jogvédelemmel, egyenlő bánásmóddal, valamint a kisebbségi jog- és érdekvédelemmel foglalkozó civil szervezetekkel való együttműködés. Az Obtv. értelmében a biztos eljárása formátlan, így nincs sem kérelemhez, sem bizonyítási módhoz, eszközökhöz kötve. Éppen ez a formátlanság teszi világszerte egyre népszerűbbé ezt a jogintézményt, hiszen az adott panasz vagy visszásság jellegétől, a panaszos egyéni körülményeitől tudja függővé tenni az eljárás konkrét lefolytatását. Ebből a szempontból a társadalmi szervezetek szerepe többféle lehet: beadványtevőként a konkrét panaszost segítő, esetenként azt helyettesítő, több potenciális panaszos helyett vizsgálatot kezdeményező, az eljárásba bevonható információs forrás, a hivatalból indítandó eljáráshoz lényeges adatokat tudomásra hozó partner, egyéb közreműködő, valamint a vizsgálat eredményét és megállapításait, ajánlását a szélesebb civil és szakmai közvélemény előtt, a médiában népszerűsítő egyaránt lehet. A civil szervezetek tehát nagyban hozzájárulhatnak a kisebbségi biztosnak a kisebbségi közvélemény, jog- és érdekvédelem terén betöltendő feladatainak ellátásához.

Éppen az említett formátlan eljárásban részt vevő, sokféle civil közreműködő, továbbá a nyilvánosságot is erősítő, esetenként kritizáló és stratégiaalakító szerep igényli, hogy a kisebbségi biztos posztját betöltő személynek világos elképzelése legyen a civil szervezetekkel való partnerséget illetően.

A beszámolási időszakban – figyelemmel a poszton történt személycserére

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

– csupán a konkrét panaszeljárásokba való bevonásra, alkalomszerűen került sor. Több eljárásban támaszkodott a kisebbségi biztos a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), az Amnesty International és a Magyar Helsinki Bizottság dokumentumaira a hátrányos megkülönböztetés jogeseteit, előfordulási körülményeit feltáró kiadványaik segítségével.

Különösen fontosak az évente megjelenő Fehér Füzetek. A 2006. évről beszámoló Fehér Füzet a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás és képzés, az áruk szolgáltatása és forgalma, a büntető- és szabálysértési eljárásokban sértett romák peres képviseletét ellátva fejlesztették a hazai jogalkalmazást. Az új jogintézményeket alkalmaznunk, értelmeznünk kell, az ezzel kapcsolatos bírói és hatósági gyakorlat formálása is szükségessé vált. Ennek keretében nemcsak a pereskedéssel, hanem a bíróképzéssel, alternatív igény- és érdekérvényesítési módszerek alkalmazásával kell elérnünk azt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek – irodánk esetében túlnyomórészt romák – hátrányos megkülönböztetése társadalmi szinten mérséklődjék, az emberi jogi szemlélet a jogalkalmazásban természetessé váljék. „A társadalomban élő előítéletek lebontását nem lehet pusztán jogi eszközökkel elérni, de minden jogi lehetőséget meg kell ragadnunk egy igazságosabb társadalom formálása érdekében” – olvasható az Előszóban, amely tömören megmagyarázza, miért lehet a kisebbségi biztos jó szövetségesévé e szervezet. Kiemelendő a NEKI személyhez fűződő jogok, a kártalanítási és a rendőrök által, hivatalos eljárásban elkövetett bűncselekmények miatt indult eljárásokban való fellépése. A 2006. évet összegző kötet végén a NEKI is kiemeli munkamódszerei között az „együttműködést a kisebbségi ombudsmannal és más jogvédő szervezetekkel”.

A Magyar Helsinki Bizottság jelentősen hozzájárult például a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének érvényesítését áttekintő vizsgálatával ahhoz, hogy megítélhető legyen a büntető-igazságszolgáltatásban a roma és nem roma terheltek helyzete, továbbá milyen irányba kell fejleszteni a kirendelt védői rendszert a hetékonyság javítása, modellszerű átalakítása érdekében. Az évek óta folytatott, bírósági aktákat átvizsgáló, feltáró munka eredményeit a kisebbségi biztos saját eljárásaiban, a jövőben is hasznosítani kívánja.

Az eltelt egy évben ugyanakkor már lépéseket tettünk a stratégiai partnerség kialakítása felé, és azt a következő főbb irányokba kívánjuk megerősíteni:

a) A civil szervezetekkel való együttműködés a különböző célcsoportoknak szóló képzésekben. Mivel a kisebbségi biztos a panaszok, átfogó vizsgálatok terén folyamatosan és igen sok területre kiterjedően szerez tapasztalatokat a hatósági jogalkalmazásról, a közszolgáltatások működési mechanizmusairól és az ott jellemző előítéletességről, a civil szervezetek hasonló – esetenként még specifikusabb – tudását ötvözni kell. Példaként említhető, hogy a NEKI-t

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

működtető Másság Alapítvány 2007-ben felnőttképző intézményként került nyilvántartásba, ahol toleranciaerősítő, készségfejlesztő, emberi jogi, egyenlő bánásmódot, antidiszkriminációs megközelítést erősítő tréningeket szerveznek, amelynek tapasztalatait közös képzések útján lehetne továbbfejleszteni, résztvevőket toborozni, finanszírozást szerezni, tananyagot széles körben kiadni.

b) A civil szervezetekkel való eszmecsere az átfogó vizsgálatok tervezésekor és a stratégiai ügyeket megelőzően különösen indokolt. A már említett tényfeltáró civil dokumentumok, az egyenlő bánásmódot és a kisebbségi külön jogokat tartalmazó nemzetközi egyezmények betartásáról szóló alternatív jelentések alapján a jogalkotási tervezetekkel kapcsolatos álláspontok egyeztetése is e körbe sorolható.

c) A bírói jogfejlesztés terén széles együttműködés kínálkozik, hogy az amicus curiae szerepben a kisebbségi biztos összefogjon az e téren jogi szakvéleményt készítő jogvédőkkel. Magyarországon még nincs hagyománya annak, hogy a bíróság barátjaként civilek jogi háttéranyagot, a nemzetközi emberi jogi fórumok esetjogát az adott esetre vonatkozóan feldolgozzák, és a bíróság asztalára letegyék. Mivel számos diszkrimináció-ügyben a civil szervezet tud perelni (közérdekű kereset) vagy a sértett meghatalmazottjaként járhat el, a perjogi szereposztás adott. Ehhez tud csatlakozni – jó együttműködéssel – a kisebbségi biztos szakmai háttéranyagával, más jogvédő szervezetek közös jogismeretét is hasznosítva. Példaként említhető az Esély a Hátrányos helyzetű Gyermekekért Alapítvány iskolai szegregációs perében e téren az együttműködés.

d) A kisebbségi külön jogok, így különösen a kulturális és oktatási jogok, az anyanyelv használata, a saját kultúrához való jog megélése terén településenként eltérő a helyzet. Így nélkülözhetetlen, hogy a főként vidéki, kisebbségi érdekvédelemmel, kultúrával, oktatással foglalkozó szervezetekkel rendszeres információcsere alakuljon ki, személyes találkozók, a kisebbségi biztos interaktív honlapján való érintkezés és más együttműködési formák segítségével. Elsősorban a kisebbségi külön jogok érvényesíthetőségének gyenge pontja a közfinanszírozás és az intézményfenntartás, amelyről a szervezetek ismeretei és jobbító javaslatai összegyűjtésre, hasznosításra várnak a kisebbségi biztos segítségével is. Ezzel eljuthatnak a döntéshozókhoz, a jogalkotókhoz vagy éppen a törvényességi felügyeletet ellátókhoz a működési mechanizmusra vonatkozó gondok és szabályozási javaslatok. Éppen a minőségi jogalkotásról szóló beszámolórészből kitűnik, hogy a kisebbségi biztosnak a ma rendelkezésre álló csekély lehetőséget maximálisan ki kell használnia a jogszabályok tervezetének egyeztetési folyamatában. Ám a felgyorsult jogalkotás csak arra ad időt, hogy a már kész,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megfogalmazott javaslatokat átadjuk a kormányszerveknek, parlamenti bizottságnak, de arra nem, hogy a kérdés felmerülésekor kezdjünk oknyomozásba, a joggyakorlat megismerésére. Másfelől, a visszásságok nem jogalkotási úton való megszüntetését döntően az intézményalapítási, fenntartási, jogutódlási területeken kell kezdeményezni, és ehhez a helyi civil szervezeti jelzések alapul szolgálhatna.

e) Aggodalomra ad okot, hogy a hazai médiában a kisebbségekről jobb esetben sematikusan, de inkább pejoratív módon esik szó. A civil szervezetek, ideértve az újságírók szervezeteit is, hozzájárulhatnak, hogy a médiában a mainál differenciáltabb, a valósághoz közelebb álló kép alakuljon ki a közvéleményben a kisebbségekről és azok szervezeteiről, a jogvédelem szükségességéről, az előítéletesség és szélsőséges álláspontok elítéléséről. Fontos, hogy a közbeszédet szélesebb körben kellene tematizálni, amely persze csak részben múlik a média munkatársain és a kisebbségi biztoson, a megszólaló civil szervezeti képviselőkön, áldozatokon, jogvédőkön, de azért bizonyos témák folyamatos megjelentetéséhez hozzájárulhat, a szóhasználat következetessége útján bizonyos fokig alakítható. Noha nincs kifejezetten kisebbségiújságíróképzés, szakújságírás, csak elvétve akad sikertörténet kisebbségi származású médiaszakemberek alkalmazására, számos műfaj kikopott a sajtóból, alig van oknyomozó újságírás, a kisebbségekről szóló híradásokat mégis lehet kiemelkedő színvonalon végezni, ami nem marad hatástalan. Erre szép példa, hogy a kisebbségi biztos 2007. június 20-án adta át a Hivatal dísztermében Berkes Bélának a Justitia Regnorum Fundamentum-díjat. A Roma Sajtóközpont újságírója, – laudációja szerint – „a kisebbségi jogsérelmek és diszkriminációs esetek felkutatásáért, kezdeményező, elfogulatlan és az igazságkereső média tevékenységéért” végzett munkájával érdemelte ki az elismerést. A civil szervezetek a saját közszereplésük, nyilvánosságot elérő megszólalásaikon keresztül a többségi és a kisebbségi közvéleményben kialakuló kép árnyalásában természetes szövetségesei a kisebbségi biztosnak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II. fejezet

Egy „régi-új” feladat: a kisebbségek képviselete

1. A II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítása

1.1. Előzmények

A kisebbségek szervezetei számára a rendszerváltás után úgy tűnhetett, hogy a demokratikus átalakulással együtt minden akadály elhárul a kisebbségi törvény létrehozása elől. A rendszerváltás utáni első törvénytervezet, amely a kérdést szabályozni kívánta, 1990 decemberére az Igazságügyi Minisztérium megrendelésére készült el. A kisebbségek szervezetei ezt a tervezetet nem fogadták el, sőt abban a helyzetben garanciát sem láttak arra, hogy a jogszabály-előkészítés folyamatában a kisebbségek kulturális, nyelvi, érdekvédelmi és képviseleti igényei, valamint autonómiatörekvései megvalósulnak.

Annak érdekében, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják, és a kisebbségi törvény létrehozásában aktívan szerepet vállalhassanak, 1991. január 30-án kilenc kisebbségi szervezet[24] létrehozta a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalát. A Kerekasztal nem kevesebbet akart, mint azt, hogy a kormány tárgyalópartnerként ismerje el a kisebbségi törvény előkészítésének folyamatában. Megalakulása után a szervezet azonnal hozzálátott egy saját törvénykoncepció kimunkálásához. 1991 júniusára a Kerekasztalhoz további szervezetek csatlakoztak.[25]

[24] Amalipe Cigány Kultúra- és Hagyományőrző Egyesület, Magyarországi Románok Szövetsége; Magyarországi Horvátok Szövetsége, Magyarországi Szlovákok Szövetsége, Magyarországi Németek Szövetsége, Magyarországi Szlovének Szövetsége, Magyarországi Roma Parlament, Phralipe Független Cigány Szervezet és Szerb Demokratikus Szövetség.

[25] Cigány Ifjúsági Szövetség, Magyarországi Cigányok Nemzetiségi Kulturális Szövetsége, Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület, Magyarországi Bem József Lengyel Kulturális Egyesület, Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete, MLADOST (Magyarországi Horvátok, Szerbek, Szlovének Szervezete), Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Kerekasztal-tervezet 1991 júniusára elkészült; megfogalmazta a kisebbség definícióját, az identitásválasztás szabadságát, a törvény személyi hatályát; és a regisztráció nélküli közjogi formát, ezzel együtt a választásokban a többségi részvétel lehetőségét támogatta. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal (NEKH) való egyeztetések után az év őszére elkészült konszenzusos szövegtervezetbe a Kerekasztal elképzeléseinek többsége bekerült.

Az államigazgatási egyeztetés során azonban a törvény-előkészítés mozzanatai a kisebbségek számára követhetetlenné váltak; a Kerekasztal és a NEKH közös tervezetét az érdekelt tárcák igyekeztek a saját preferenciáik szerint átalakítani. Az Igazságügyi Minisztérium az egyesületi jogi alap mellett szállt síkra, a Belügyminisztérium (BM) a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzati rendszerbe kívánta beépíteni. A Pénzügyminisztérium fő ellenvetése az volt, hogy a regisztráció hiányában nem állapítható meg pontosan a jogalanyok száma, ami így a leendő törvény finanszírozhatóságát teszi kétségessé. Javasolta a Magyarországon honos népcsoportok felsorolását. A Kerekasztal határozottan elutasította a BM regisztrációs elképzelését, így ez végül is nem került be a törvénytervezetbe.

Az 1992 februárjára elkészített BM-törvényjavaslat diszkriminatív módon nemzeti és etnikai kisebbségekre osztotta fel a közösségeket, ahol az etnikai kisebbségek (cigányok, zsidók, örmények) kevesebb joggal rendelkeztek volna. Az 1992 májusában hosszas egyeztetések után létrejött konszenzusos változatba bekerült a kisebbség fogalmának meghatározása, és felsorolták a Magyarországon honos és a törvényben egyenlő jogokkal rendelkező 13 kisebbséget.

A törvény-előkészítés parlamenti szakaszában már csak egyetlen alkalommal, konzultatív jelleggel vonták be a kisebbségek képviselőit. A politikai megállapodást követően a parlamenti pártok 1993 áprilisában közös hatpárti módosító indítványcsomagot nyújtottak be az Országgyűléshez; amit a képviselők elfogadtak.

A parlamenti döntést követően a Kerekasztal megszűnt. A kisebbségeknek jelenleg még az őket közvetlenül érintő kérdésekben sincs komoly érdekérvényesítő szerepük, miközben az esedékes döntések elmaradása miatti felelősséget a különbözőnek tűnő érdekek miatt egymással esetenként megegyezni nem tudó országos önkormányzatokra hárítják.

Magyarországi Zsidók Nemzeti Szövetsége, Szlovákok Szabad Szervezete, Magyarországi Ruszinok Szervezete, Magyarországi Cigányok Érdekszövetsége és ARMENIA Örmény–magyar Baráti Kör.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1.2.
A II. Kisebbségi Kerekasztal létrehozása

A rövid előtörténetből kiderül, hogy bár az államigazgatás és a politika tárgyalófélként elismerte a Kerekasztalt, annak elképzeléseit csak annyiban vette figyelembe, amennyiben az nem ütközött saját érdekeibe.

A kisebbségek 15 év alatt nem tudták elérni, hogy érvényesítsék a kisebbségi törvényben garantált jogukat a parlamenti képviselethez. Azt sem sikerült megvalósítani, hogy érdemben közreműködhessenek az alapvető jogaikat meghatározó törvények kidolgozásában. 2005-ben a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslat két éven át egyeztetett szövegét a parlamenti képviselőcsoportok az országos kisebbségi önkormányzatok és az országgyűlési biztos megkérdezése nélkül az utolsó pillanatban megváltoztatták. Ez késztetett arra, hogy a kisebbségek érdekérvényesítő képességének erősítése, és különösen a parlamenti képviselet megvalósításának elősegítése érdekében – az I. Kerekasztal eredményeit elismerve – kezdeményezzük a II. Kisebbségi Kerekasztal megalakítását. Olyan konzultatív fórumot kívántunk létrehozni, amely lehetővé teszi a kisebbségi közösségek összefogását, és kereteket biztosít a közös célok megfogalmazásához, valamint a megvalósításukhoz szükséges intézkedések összehangolásához.

Kezdeményezésünket kedvezően fogadták az országos kisebbségi önkormányzatok. Mind a 13 elnök aláírta a II. Kisebbségi Kerekasztal megalakításáról szóló szándéknyilatkozatot, melynek szövege a következő:

„Mi, az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői kifejezzük azon szándékunkat, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésére, az ombudsman és az országos önkormányzatok vezetőinek részvételével, a közgyűlésekkel történő egyeztetés és előkészítés után létrehozzuk a magyarországi kisebbségi közösségek egyeztető fórumát, a II. Kisebbségi Kerekasztalt.

Meggyőződésünk, hogy közös céljainkat összehangoltan, egymás érdekeit messzemenően figyelembe véve tudjuk csak elérni. Közeledve a Kisebbségi Törvény elfogadásának tizenötödik évfordulójához, reményünket fejezzük ki, hogy új lendületet kap a kisebbségi autonómia megvalósulásának és kiteljesedésének lehetősége."

A II. Kisebbségi Kerekasztal alakuló ülésére 2007. augusztus 30-án hivatalunkban került sor. A további üléseket megközelítőleg havi rendszerességgel hívtuk össze.[26]

[26] Az ülések időpontja: 2007. szeptember 13., október 9., november 12. és december 11.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A következő témakörökben kértük a kisebbségi önkormányzatok vezetőinek, szakértőinek véleményét és együttgondolkodását: parlamenti képviselet, kisebbségi törvény módosítása, valamint ezekkel összefüggésben a jogalanyiság, a kisebbségi választói névjegyzék, a kisebbségi önkormányzati választások, a jelöltállítás és a kedvezményes mandátum kérdése. Emellett megvitattuk a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának aktuális kérdéseit, és foglalkoztunk a kisebbségi média – elsősorban az anyanyelvi rádió- és TV-műsorok – ügyével is.

1.2.1.
A kisebbségek országgyűlési képviselete

A Kerekasztal létrehozásának egyik deklarált célja az volt, hogy a kisebbségi közösségek közösen lépjenek fel a parlamenti képviselet megoldása érdekében. Ezt azzal próbáltuk elősegíteni, hogy kidolgoztuk koncepcionális javaslatainkat, és azt több ülésen is egyeztettük az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel. Ennek eredményeképpen közös elképzeléssé érett a tervezet.

A legfontosabb megválaszolásra váró kérdés az volt, hogy a kisebbségi jelöltre vagy listákra leadott szavazat esetén a választópolgár egyidejűleg kifejezheti-e politikai preferenciáját is. A többes – az egyéni választókerületi jelöltre, pártlistára és kisebbségi listára leadott – szavazat biztosítása érdekében egy önálló kisebbségi országgyűlési választójogi rendszer létrehozását javasoltuk. Ennek egyik eleme az lehetett volna, hogy a kisebbségi országgyűlési képviselők választására mintegy fél évvel későbbi időpontban, a kisebbségi önkormányzati választásokkal azonos napon kerüljön sor. Ezt a megoldást azonban az országos kisebbségi önkormányzati elnökök többsége elvetette, mert attól tartottak, hogy minél jobban eltér a koncepció az általános választójogi rendelkezésekről, annál kevesebb esély van a törvény megalkotásához szükséges politikai támogatás elnyerésére.

A koncepciót az országos kisebbségi önkormányzati elnökök és szakértők észrevételeinek figyelembevételével átdolgoztuk. Ennek eredményeként elkészült egy olyan szakmailag védhető koncepció, amely bírja a kisebbségi közösségek támogatását[27].

A Kerekasztal tagjai között teljes körű egyetértés van abban, hogy az egész ország területe egy választókerületet alkosson, és abban is, hogy a kisebbségi listák esetében az 5%-os küszöböt el kell törölni. Az országos kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége 1000 szavazat esetén szeretné lehetővé tenni,

[27] A koncepciót a II. fejezet 2.3. alfejezetében ismertetjük.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy a kisebbségi közösségek egy-egy kedvezményes mandátumot szerezhessenek a törvényhozásban.

Egyetlen olyan érdemi kérdés van, amelyben egyelőre nem sikerült konszenzust kialakítanunk, és ez a választásra jogosultak körének meghatározása. A koncepció arra épül, hogy a kisebbségi országgyűlési képviselőket saját kisebbségi közösségük tagjai választják meg. Ez azonban szükségessé teszi a kisebbségi választójogi jegyzék alkalmazását, hiszen csak így biztosítható, hogy a választás eredményét ne a többségi társadalomhoz tartozók dönthessék el szavazataikkal. A névjegyzékkel kapcsolatban tovább folytatjuk az egyeztetéseket, mert azt szeretnénk elérni, hogy a Beszámoló országgyűlési vitája során már az egységes kisebbségi álláspontot tudjuk közvetíteni. [28]

A konszenzus kialakítása azért is fontos, mert jelenleg ez az egyetlen olyan kiérlelt koncepció, amely alkalmas arra, hogy azt a Kormány tárgyalja.

A Miniszterelnöki Hivatal Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkára által létrehozott közjogi munkacsoportnak[29] 2007. december 31-ig kellett volna megfogalmaznia a kisebbségi parlamenti képviseletére vonatkozó javaslatait, ám a hónapokig tartó egyeztetések ellenére sem sikerült közös álláspontot kialakítani. A késedelemnek több oka is van, az érdemi munkát főképp az alábbi körülmények hátráltatták.

Miután nem volt eleve kijelölt iránya a jogalkotásnak, a munkacsoportban gyakran egymást kizáró megoldási javaslatok előkészítése és vitája zajlott. Az ülések határozatképessége egyre nehezebben volt biztosítható. Egyes tagok rendszeresen távolmaradtak az egyeztetésekről, többen hivatalosan is bejelentették a lemondásukat.

Nem volt egyértelmű az sem, hogy a kisebbségi delegáltak a közgyűlés véleményét képviselték-e vagy szakértői minőségben a saját álláspontjukat fogalmazták meg. Emiatt olyan kérdésekben sem alakult ki egyetértés, amelyekben az országos kisebbségi önkormányzati elnökök túlnyomó többsége a II. Kisebbségi Kerekasztal ülésein konszenzusra jutott.

[28] A Beszámolóban ugyan a 2007. évi tevékenységünket ismertetjük, mégis szólnunk kell arról, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal 2008. február 5-én felhatalmazta a kisebbségi biztost, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosításáról kidolgozott koncepciót küldje meg a Kormány részére.

[29] A közjogi munkacsoport azért jött létre, hogy javaslatot tegyen a Kormány részére a kisebbségi parlamenti képviselet szabályozására. Emellett foglalkozik a kisebbségi önkormányzatok választásának és működésének problémáival, valamint a kulturális autonómia kérdéseivel. Hivatalunk azzal segítette az itt folyó munkát, hogy 2007 szeptemberétől állandó meghívottként, szavazati jog nélkül részt veszünk a megbeszéléseken, és rendelkezésre bocsátjuk az általunk készített elemzéseket, szakértői anyagokat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A közjogi munkacsoport működésével kapcsolatos legnagyobb probléma azonban az, hogy egyelőre nem tudni, mi lesz a további sorsa az itt megfogalmazott szakértői javaslatnak, fel fogja-e vállalni, sajátjának fogja-e azt tekinteni a Kormány.

Álláspontunk szerint a törvényjavaslat kidolgozásáért elsődlegesen a Kormánynak kell viselnie a felelősséget, ezt nem háríthatja át a munkacsoportra. Nem várható el ugyanis a kisebbségi közösségektől, hogy olyan kérdésekre adjanak választ, amelyeket a politikai döntéshozók másfél évtizede görgetnek maguk előtt. A kisebbségi delegáltak azonban – különösen a független szakértők távolmaradása óta – egyre inkább belekényszerültek abba a helyzetbe, hogy egyidejűleg kellett volna javaslatokat kidolgozniuk, valamint mérlegelniük azok alkotmányosságát és gyakorlati megvalósíthatóságát.

A Kormány ezalatt semmit nem tett érdemben az országgyűlési képviselet megvalósítása vagy a kisebbségi választói jegyzék átalakítása érdekében arra hivatkozva, hogy a jogszabály-előkészítés a közjogi munkacsoportban folyik. Hiányoljuk, hogy mindmáig nem kezdődött meg a politikai konszenzus kialakítását célzó egyeztetés a parlamenti képviselőcsoportokkal. Ezt azért indokolt mielőbb megkezdeni, mert csak így van reális esélye a kétharmados támogatottság megszerzésének.[30]

A közjogi munkacsoport tehát nem tudta határidőn belül elvégezni a legfontosabb feladatát. Bizakodásra ad ugyanakkor okot, hogy a Kerekasztal ülésein kimunkált koncepció több elemét átvették saját javaslataik kidolgozásához. Esély van tehát arra, hogy olyan anyag kerüljön a politikai döntéshozók elé, amelyet a jogszabályalkotásban közreműködő mindkét műhely elfogadhatónak tart.

1.2.2.
A kisebbségi törvény személyi hatálya

A kisebbségi közösségek egy része szerint a törvényi szabályozás hátrányosan érinti azokat a tagjaikat, akik – bár esetenként évtizedek óta Magyarországon élnek – nem rendelkeznek magyar állampolgársággal. A Nektv. személyi hatálya ugyanis egyértelműen csak a magyar állampolgárokra terjed ki. Az a tény, hogy a Magyarországon letelepedettek egészen 2006-ig részt vehettek a kisebb-

[30] Intő jelnek tartjuk, hogy a 2005-ben elfogadott törvény előkészítése és normaszövegének kidolgozása kevesebb mint fél évet vett igénybe, ám több mint 16 hónapig tartott, amíg a képviselőcsoportok – megítélésünk szerint egy rossz politikai kompromisszum eredményeként – meg tudtak állapodni az alapkérdésekben.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ségi választásokon és leadhatták a szavazatukat, kizárólag abból adódott, hogy a választójogi törvényeket nem hozták összhangba a Nektv. rendelkezéseivel. A 2005. évi törvénymódosítás következtében a magyar állampolgársággal nem rendelkezőknek már nincs választójoguk a kisebbségi önkormányzati választásokon.

Az Európai Unió tagállamainak Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárát, valamint a bevándoroltként, letelepedettként vagy menekültként elismert nagykorú polgárt aktív választójog (szavazati jog) illeti meg a helyi önkormányzati választáson. Az uniós polgárok helyi önkormányzati képviselővé is választhatók.

A kisebbségi önkormányzati választásokon ezzel szemben kizárólag a magyar állampolgároknak van választójoguk. Ezt a szabályozást több kisebbségi közösség is sérelmezi, mert megítélésük szerint a jogalkotó a kisebbségi nyelvet ismerő, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő személyeket zárta ki a képviselők köréből.

Mivel az országos kisebbségi önkormányzatoknak a Nektv. személyi hatályának esetleges változtatásával kapcsolatban még nincs egyértelműen kiérlelt álláspontjuk, további egyeztetésben állapodtunk meg.

1.2.3.
A kisebbségi kedvezményes mandátum a helyi önkormányzati választásokon

A települések többségében a nemzeti és etnikai kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárok számaránya nem teszi lehetővé, hogy saját kisebbségi jelöltjük a választójog általános szabályai szerint szerezzen mandátumot a helyi önkormányzat képviselő-testületében.

Az Országgyűlés a kisebbségek képviselethez fűződő jogának érvényesülése érdekében ezt a hátrányt 1994 és 2005 között a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával mérsékelte. Ez a jogintézmény azonban – a szükséges törvényi biztosítékok hiányában – súlyos visszaélésekre adott alapot. Az önkormányzati választásokon vélhetőleg a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgárok is éltek ezzel a lehetőséggel, és a kedvezmény révén a jelöltek valószínűleg olyan településeken is mandátumhoz jutottak a helyi önkormányzat képviselő-testületében, ahol nem volt jelen az állítólagosan képviselt közösség.

A Kerekasztal ülésein megvitatott javaslatunk kiindulópontja az, hogy a helyi önkormányzati mandátumért induló kisebbségi jelölt megválasztásában nem pusztán a képviselni kívánt kisebbségi közösség tagjai, hanem az adott település minden választópolgára jogosult részt venni. Alkotmányossági kö-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vetelmény azonban, hogy a választójogi törvényeknek közvetlen kapcsolatot kell biztosítani a kisebbségi közösség és a képviseletüket vállaló jelölt, illetve megválasztott képviselő között. Ez az elvárás akkor teljesül, ha a kisebbségi jelöltek a képviselni kívánt kisebbségi közösségtől kapják a felhatalmazást a választáson való részvételre. A legitimáció megszerzésére tehát a jelöltállítás folyamatában van lehetőség.

Javasoljuk ezért, hogy független jelöltek ne indulhassanak kedvezményes mandátumra jogosult kisebbségi jelöltként. Annak megelőzése érdekében, hogy az „álkisebbségi" szervezetek befolyásolhassák a választási eredményeket, elő kellene írni, hogy a kisebbségi jelölt állításának feltétele a törvényben meghatározott arányú vagy számú kisebbségi választópolgár ajánlásának összegyűjtése. Így biztosítható lenne, hogy csak azokon a településeken legyen lehetőség a kedvezményes mandátumszerzésre, ahol ezt a kisebbségi közösség valóban akarja, és ezt a kisebbségi jelölt támogatásával kinyilvánítja.

Felmerült még az a megoldás is, hogy csak azokon a településeken legyen kiosztható a kedvezményes képviseleti megbízás, ahol legalább 30 fős kisebbségi választói jegyzéket állítottak össze. Ez lenne a garanciája annak, hogy az adott településen van olyan kisebbségi közösség, amely képviseletének ellátása indokolja az általános választójogi szabályoktól való eltérést.

Amennyiben a jogalkotó további biztosítékokat is szükségesnek tart, megfontolásra ajánljuk, hogy a kisebbségi jelöltnek szerepelnie kelljen a kisebbségi választói jegyzékben. Ebben az esetben a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítására létrehozott jegyzéket volna indokolt alkalmazni a helyi önkormányzati választásokon is. E szabályozás hátránya ugyanakkor, hogy kizárólag a Nektv. személyi hatályának bővítése mellett biztosíthatná az uniós polgárok számára a kisebbségi jelöltként való indulás lehetőségét a helyi önkormányzati választáson.

A Kerekasztal még nem alakított ki egységes álláspontot ezekről a javaslatokról.

1.2.4.
A finanszírozás aktuális kérdései

A Kerekasztal tagjai egyetértettek abban, hogy végrehajthatatlan a kisebbségi törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében az országos kisebbségi önkormányzatoknak 2008. január 1-jétől át kellett volna térniük a központi költségvetési szervekre vonatkozó szabályok szerinti gazdálkodásra.

A Kerekasztal határozott és egységes fellépésének is szerepe volt abban, hogy az Országgyűlés – az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizott-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ság előterjesztésére – módosította a Nektv. kifogásolt előírását. A „központi” jelző elhagyásával lehetővé tette, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervként gazdálkodhassanak.

Az országos kisebbségi önkormányzatok kifogásolták a költségvetési támogatások feladatalapú elosztásáról szóló jogszabály tervezetét is, azt egységesen forráselvonásként értékelték.

A finanszírozási rendszer átalakítását a Nektv. 2005. évi módosítása tette szükségessé. A jogszabály kidolgozásáért felelős minisztérium ezért ragaszkodott ahhoz, hogy még 2008. január 1-je előtt megtörténjen az egyébként is jelentős késedelemben lévő jogalkotás. Sajnálatos módon ezért nem sikerült elérnünk, hogy a rendeletet a Kerekasztal egységes álláspontjának figyelembevételével fogadják el.[31]

1.2.5.
A kisebbségi média helyzete

A Kerekasztal résztvevői egyetértettek abban, hogy a kisebbségi műsorok és szerkesztőségek helyzete nem megfelelő a közszolgálati médiumokban. 2007. február 1-jétől a Magyar Rádió nemzetiségi műsorai egy önálló hullámhosszon, MR4-en érhetők el. A rádió arculatváltása után azonban semmilyen intézkedés nem történt az az MR4 népszerűsítése érdekében, amit jól érzékeltet, hogy hosszú ideig meg sem jelenítették a Magyar Rádió honlapján.

A Magyar Televízióban az elsődleges problémát az jelenti, hogy a kisebbségi műsorok és ismétléseik csak kevesek számára hozzáférhetőek, lényegében „láthatatlanok” a rosszul megválasztott műsorsáv miatt. Ezeknek a kérdéseknek a rendezése érdekében a Kerekasztal egyeztető tárgyalásokat kezdeményezett a rádió és a televízió vezetőivel.

A kisebbségi biztos elsőként a Magyar Rádió elnökével vitatta meg a felmerült problémákat. A Magyar Rádió elnöke arra hívta fel a figyelmet, hogy az MR4 műsorstruktúrája az országos kisebbségi önkormányzatokkal való egyeztetés alapján alakult ki, de ez természetesen egy másik megállapodás esetén bármikor megváltoztatható. Felvetette továbbá egy komplex kisebbségimédia-hallgatottság vizsgálat szükségességét is.

A Magyar Televízió elnökénél való megbeszélés során két témát érintettünk:

[31] A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi változásokról a III. fejezet 7. alfejezetében szólunk.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1. hogyan lehetne a kisebbségi nézők szempontjából látható időpontra tenni a kisebbségi műsorokat,
2. milyen módon lehetne az egyéb, nem kisebbségi műsorokban nagyobb teret biztosítani a kisebbségi témáknak.

A Magyar Televízió elnöke azt válaszolta, hogy az M1 versenyben áll a többi televíziós csatornával, ezért a kisebbségi műsorokat nem tudják főműsoridőben sugározni. A digitális műsorszolgáltatásra való átállást követően azonban egy közéleti, politikai, társadalmi csatorna megindítását tervezik, ahol a kisebbségi műsorokat egy sokkal kedvezőbb műsorsávban helyezhetnék el.

A kisebbségi műsorok sugárzása kapcsán felmerült problémákra így egyelőre nem sikerült megoldást találnunk, ezért továbbra is kiemelten kívánunk foglalkozni ezekkel a kérdésekkel.

1.3. Sikerek, eredmények

A Kerekasztal öt ülése alatt hat témát tárgyalt. Ezek a következők voltak: a parlamenti képviselet koncepciója, finanszírozási kérdések, a kisebbségi média helyzete, a kisebbségi törvény személyi hatálya, a kedvezményes helyi önkormányzati mandátum visszaállítása, valamint a II. Kisebbségi Kerekasztal ügyrendje.

Sikerként értékeljük, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal formalizáltan, elfogadott ügyrend alapján végzi a munkáját; a testület összekovácsolódott, felismerte, hogy együtt hatékonyabban léphetünk fel a közös érdekek mentén.

A kisebbségi közösségek véleményét, a Kerekasztal ülésein született döntéseket parlamenti és kormányzati szinten is komoly tényezőként veszik figyelembe. Ezt az is érzékelteti, hogy az Országgyűlés elnöke, valamint a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségi ügyekért felelős szakállamtitkára rendszeresen megfigyelőket küld a a Kerekasztal üléseire. Kezdeti tapasztalataink alapján tehát kijelenthető, hogy érdemes ezen az úton tovább haladnunk.

Nagyra értékeljük a kisebbségi önkormányzatok elnökeinek munkáját és támogatását, aminek eredményképp elkészült a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló koncepció. Ezzel sikerült egyértelművé tenni, hogy az államalkotó tényezőként elismert kisebbségi közösségek nem várnak tovább, szeretnének végre tisztán látni abban a kérdésben: milyen szerepet szán nekik a törvényhozás és a Kormány a politikai életben, elkötelezte-e magát a már több mint másfél évtizede fennálló mulasztásos alkotmánysértés orvoslására.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.
A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldási lehetőségei

A magyarországi kisebbségpolitika legnagyobb adóssága, hogy nem sikerült megvalósítani a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. E mulasztás következtében a kisebbségi közösségek intézményesített módon nem tudnak részt venni a törvényhozás munkájában.

A kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása nem a részükre juttatott kiváltság, hanem egy alkotmányos jog érvényesülését szolgálja.

2.1.
A kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogának értelmezése

A kisebbségek államalkotó tényező voltának megfogalmazása már az Alkotmány 1989. évi módosítása során megtörtént. 1990-ben az állampárti Országgyűlés az Alaptörvény 68. §-át azzal a (3) bekezdéssel egészítette ki, hogy *„A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ”*. Ugyanezen az ülésen megalkották a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvényt is, ám alkalmazására nem került sor.

Még ebben az évben jelentősen változtak az Alaptörvény kisebbségi jogi rendelkezései. A nemzeti és nyelvi kisebbség helyett ekkor rögzült a nemzeti és etnikai kisebbség fogalomhasználat. Az 1990. évi XL. törvény az Alkotmány 68. § (3) bekezdését akként írta át, hogy *„A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják”*. A mintegy másfél hónappal később megalkotott 1990. évi LXIII. törvény azzal az alkotmányos joggal ruházta fel a kisebbségeket, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Országgyűlés tehát a korábbi normaszöveghez képest lényegesen általánosabban határozta meg a kisebbségek képviselethez fűződő alkotmányos jogát. Az alkotmánymódosításnak két lehetséges olvasata van.

Egyrészt elképzelhető, hogy a jogalkotó ezzel azt akarta kinyilvánítani: a kisebbségek képviseletét nem feltétlenül azonosítja az Országgyűlésben való

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

reprezentációval. Erre a szándékra utalhat, hogy egyidejűleg az Alkotmány 32/B. §-a kiegészült a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó rendelkezésekkel. A kisebbségi ombudsman jogkörét az Országgyűlés által választott, a kisebbségi közösségek egy-egy tagjából álló testület gyakorolta volna. Az indokolás szerint az intézmény felállítása „*biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítését (...) jogosítványai ugyanis lényegesen kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé*". A kisebbségi biztos intézményének tehát az eredeti elképzelés szerint a jogvédelem mellett az is feladata lett volna, hogy „pótolja" a hiányzó parlamenti képviseletet.

Ennek a feltételezésnek azonban ellentmond, hogy a legnagyobb kormánypárt és ellenzéki párt 1990. április 29-én létrejött megállapodásában egyértelműen vállalta a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítását. Valószínűbb tehát, hogy az Országgyűlés azért választotta ezt az általános megfogalmazást, mert szélesíteni kívánta a kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogi szabályozás kereteit.

Az Alaptörvényben deklarált képviselethez való jog értelmezése körüli bizonytalanságot végül az Alkotmánybíróság oldotta fel.

Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban kifejtette, hogy „*Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi.* (...) *A képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék*". Megállapította továbbá, hogy „*az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.*" Felhívta ezért az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.

Az Országgyűlés elfogadta ugyan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, ám annak 20. § (1) bekezdése csak annyit mond ki: „*a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre*". A Nektv. sem oldatta meg tehát a képviselet kérdését, hanem tovább utalta azt egy másik törvény szabályozási körébe.

Emiatt újabb indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyben az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt támadták arra hivatkozva, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kinyilvánító rendelkezés végrehajtására. Az Alkotmánybíróság az indítványt 24/1994. (V. 6.) számú AB határozatával érdemi vizsgálat nélkül – ítélt dologként – visszautasította. Ennek ellenére ez a határozat tette mégis visszafordíthatatlanná a parlamenti képviselet ügyét. Az in-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dokolás szerint ugyanis az „*Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította*.” Az Alkotmánybíróság ezzel egyértelművé tette, hogy a törvényhozó köteles megalkotni a kisebbségek országgyűlési képviseletét biztosító szabályokat.

A döntés óta az Alkotmánybíróság nem tárgyalja teljes ülésén az e tárgyban benyújtott indítványokat. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti legutóbbi indítványt az elnök 760/I/2003. végzésével utasította vissza. Ebben kifejtette: „*ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére*”.

2.2.
A kisebbségi képviselet elvi modelljei

Az elmúlt több mint másfél évtizedben számos elképzelést fogalmaztak meg a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítására. Az eddig felmerült megoldások két alapvető csoportba sorolhatók.

2.2.1.
A választás mellőzésén alapuló képviselet

Ezek a javaslatok abból indulnak ki, hogy a kisebbségi jelöltek, listák választás útján nem tudnak mandátumot szerezni, illetve csak nagyon alacsonyra leszállított szavazatszám esetén.

a) A tanácskozási jog biztosítása

Az elképzelések szerint, miután a kisebbségi képviselők nem rendelkeznek a választás általi legitimációval, nem gyakorolhatnak ugyanolyan jogokat, mint a többi országgyűlési képviselő. Szavazati jog nem illetné meg őket, azonban megjeleníthetnék a törvényhozásban a kisebbségi érdekeket, így például tanácskozási és felszólalási joggal részt vehetnének a plenáris és a bizottsági üléseken, interpellációt és kérdést tehetnének fel, valamint törvényjavaslatot nyújthatnának be.

A kisebbségi képviselők jogállása ugyanakkor megegyezne a többi országgyűlési képviselővel, vagyis mentelmi jog illetné meg őket, és tiszteletdíjra lennének jogosultak.

Ez lényegében azt jelenti, hogy az Országgyűlés Házszabályában a nem

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

képviselők számára már jelenleg is biztosított egyes jogokat – mint például a bizottsági üléseken való felszólalás, valamint a szavazati jog nélküli eseti bizottsági tagság – törvényben meghatározott további részvételi, tanácskozási jogosítványokkal egészítenék ki, és ehhez társítanák a képviselői jogállást.

Ez a megoldás azonban nem feleltethető meg a kisebbségi participációnak, mert az Országgyűlésben való képviselet szükségszerű feltétele a szavazati jog. Alkotmányossági szempontból azért is aggályos, mert az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta: „*a szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat*”.

b) Kooptálás vagy delegálás

A képviselői megbízatás a kooptálás és a delegálás esetében nem választáson alapul, ezért nem jelentene teljes jogú mandátumot.

Kooptálásról rendelkezett a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló – fentiekben már hivatkozott – törvény. Ennek alapján az Országgyűlésnek az alakuló ülését követően harminc napon belül tagjai közé kellett volna választania nyolc kisebbségi közösség egy-egy képviselőjét, ám a törvényt még alkalmazása előtt hatályon kívül helyezték.

Egyéni képviselői indítványként, illetve kormányzati elképzelésként felmerült annak lehetősége is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok delegáljanak képviselőt az Országgyűlésbe.

A delegáláson alapuló modell bevezetésére tett kísérletet az Országgyűlés a kisebbségi joganyag 2005. évi módosításakor. A települési kisebbségi önkormányzat képviselője – meghatározott szavazatszám elérése esetén – a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna. A köztársasági elnök indítványa alapján azonban az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával ezt a szabályozást még kihirdetése előtt alkotmányellenessé nyilvánította.

Ennek egyrészt az volt az indoka, hogy a kisebbségi választópolgárok kettős szavazati joggal rendelkeztek volna, ami sérti a választójog egyenlőségét. Másrészt nem érvényesült a demokratikus legitimáció követelménye azon helyi önkormányzati képviselők esetében, akik nem a valamennyi választópolgárt megillető választójog alapján kapták a megbízatásukat.

E megállapításokra hivatkozva az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

határozatában – egy népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése ügyében – kimondta: „*az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe*”.

A kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása tehát alkotmányos keretek között nem valósítható meg kooptálás vagy delegálás útján.

2.2.2.
A választáson alapuló képviselet

Ezeknek a javaslatoknak közös jellemzőjük, hogy a kisebbségi képviselők a jogaik gyakorlásához szükséges felhatalmazást a választópolgároktól kapják, legitimációjuk a megszerzett szavazatokon alapul.

a) Az országgyűlési választásokon induló nem kisebbségi pártok olyan jelölteket indítanak, akik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösséghez tartoznak

Tény, hogy számos országgyűlési képviselő a nyilvánosság előtt is felvállalja kisebbségi identitását. Vannak olyan kisebbségi képviselők is, akik egy politikai párttal választási szövetségben lévő kisebbségi szervezet jelöltjeként szereztek mandátumot.

Ez azonban nem tekinthető kisebbségi képviseletnek, mert a politikai alapon történő reprezentáció nem azonosítható a sajátos kisebbségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenítésével.

b) Kedvezmények biztosítása a kisebbségi listán induló jelöltek számára

Ezek a javaslatok lehetővé kívánják tenni, hogy a kisebbségi listák kevesebb szavazatszámmal is mandátumot szerezhessenek, mint a pártlisták, amelyekre az általános szabályok vonatkoznak. Miután a kisebbségek nem tömbszerűen élnek az ország területén, az egyéni választókerületekben nincs reális esélyük felvenni a versenyt a pártok jelöltjeivel.

Alkotmányossági szempontból tehát az a kérdés merül fel, hogy a kisebbségek esetében van-e lehetőség a választás általános szabályaitól való eltérésre.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány nem írja elő meghatározott választási rendszer törvényi intézményesítését. Megállapítása szerint „*az Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabad-*

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak." [63/B/1995. AB határozat, 31/2000. (X. 20.) AB határozat, 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a fenti megállapítás a kisebbségek képviseletének szabályozására is irányadó. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, 45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése lehetővé teszi a jogalkotó számára, hogy a jogegyenlőség megvalósulását célzó jogszabályt alkosson, – az Alkotmánybíróság szóhasználatával élve – „*pozitív diszkriminációt alkalmazzon*".

A kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények nyilvánvaló célja a számarányukból adódó esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése.

Az Alkotmánybíróság ezért a 1040/B/1999. AB határozat indokolásában kijelentette: „*az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában*".

Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozatával alkotmányosnak ítélte a helyi önkormányzati képviselők választása során biztosított kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét is. Ezt olyan pozitív diszkriminációs szabálynak tekintette, amely nem sérti a választójog egyenlőségének elvét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor lényegi körülményként értékelte, hogy a kedvezmény településenként és kisebbségenként csak egy-egy jelöltet illet meg.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között lehetőség van arra, hogy a kisebbségi listák az általános választójogi szabályokhoz képest biztosított kedvezmény révén jussanak mandátumhoz.

A kedvezmény egyik lehetséges módja az önálló kisebbségi választókerület kialakítása.

Az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában követelményként fogalmazta meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához. A körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest. A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Az Alkotmánybíróság e határo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zatában kitárt arra, hogy „*Megfelelő indok lehet (...) a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele*”.

Kijelenthető tehát, hogy nem sértené a választójog egyenlőségét az a szabályozás, mely szerint a kisebbségi lista szempontjából az ország egész területe egy választókerületet alkot.

Amennyiben a jogalkotó él a pozitív diszkrimináció lehetőségével, és az általános szabályokhoz képest eltérően állapítja meg a kisebbségi választókörzetet, valamint leszállítja a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot, úgy reális esélye lenne a képviselet gyakorlati megvalósításának.

2.3.
A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósítására vonatkozó koncepcionális javaslataink

A törvényi szabályozást akkor tartjuk alkotmányossági és kisebbségi jogi szempontból elfogadhatónak, ha eleget tesz az alábbi követelményeknek:

a) az alkotmányos keretek figyelembevétele mellett mind a 13 kisebbségi közösség számára reális esélyt kínál az országgyűlési képviselői mandátum megszerzésére;

b) a kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják a törvényben meghatározott kedvezmények igénybevételével;

c) a kisebbségi országgyűlési képviselőket ugyanazok a jogok illetik meg, mint az általános szabályos szabályok szerint megválasztott országgyűlési képviselőket, azzal az eltéréssel, hogy csak a kisebbségi jelölő szervezetek (pártok) által létrehozott képviselőcsoporthoz csatlakozhatnak.

E követelmények érvényesítése érdekében szükségesnek tartjuk az Alkotmány rendelkezéseinek módosítását.

Az Alaptörvényben ki kell mondani, hogy: a kisebbségek képviselethez való jogának érvényesülése érdekében a Magyar Köztársaság törvényei az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők választása során kedvezményeket biztosítanak. A kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják.

2.3.1.
A választójogosultak köre

A választás és a választhatóság jogával a kisebbségi közösségek azon tagjai rendelkeznek, akiknek – az általános szabályok szerint – az országgyűlési képviselők választásán választójoguk van.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Abban az esetben, ha a kisebbségi képviselők választásában a többségi társadalom tagjai is részt vehetnek, létszámukból adódóan döntően befolyásolhatják a választás eredményét.

Amennyiben egy kisebbségi párt az általános szabályok szerint vesz részt a választásokon, az nem érinti a kisebbségek országgyűlési képviseletének kérdését. Ezzel szemben a kisebbségi párt mandátumszerzésének megkönnyítését szolgáló kedvezményeket csak többségi állam asszimilációs nyomásának ellensúlyozása érdekében előnyben részesíteni kívánt kisebbségi közösségek tagjai vehetik igénybe.

Ebből következően alkotmányossági követelmény, hogy a kedvezményes szabályok szerint megválasztott kisebbségi képviselők ne a választópolgárok teljes körétől kapják a mandátumszerzéshez szükséges legitimációt, hanem e felhatalmazásnak a nemzeti vagy etnikai kisebbségi választóktól kell származnia.

A kisebbségi választópolgárok nyilvántartása érdekében kisebbségi választói jegyzéket kell létrehozni. Ezt célszerű valamilyen módon összekapcsolni a kisebbségi önkormányzati választásokra készített jegyzékkel.

A jegyzékbe a kisebbségi választópolgárokat kérelmükre veszik fel. A kisebbségi közösség által választott bizottság kontrollt gyakorol a jegyzék összeállítása fölött. A bizottságot fel kell ruházni azzal a jogosultsággal, hogy megítélje: a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Törvényben szabályozott eljárási rendben elutasítható a jegyzékbe vétel, ha az egyén nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A bizottság minél megalapozottabb döntése érdekében meg kell határozni a kisebbségi közösséghez tartozás objektív kritériumait, és a jegyzékbe vételi eljárás során ezeket kell alkalmazni.

A kisebbségi választói jegyzékbe felvettek névsorát nyilvánosságra kell hozni. A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önazonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben. A jegyzékbe vétel ügyében hozott döntés kapcsán biztosítani kell a bírói jogorvoslat lehetőségét.

2.3.2.
A jelöltállítás

A választáson a kisebbségi jelölő szervezetek (pártok) listát állítanak. A listára történő szavazás indoka, hogy jobban koncentrálja a választópolgárok szavazatait, mintha egyéni jelöltek indulnának. A mandátum megüresedése esetén

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nincs szükség időközi választásra, a kiesett képviselő helyébe a listán soron következő jelölt lép.

A kisebbségi szervezet (párt) listaállításához a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok 10%-ának, de legalább 500 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.

A jelöltállítás jogát – mivel a kedvezményes képviselet közösségi jog – kizárólag azon kisebbségi szervezetek (pártok) számára indokolt biztosítani, amelyek valós közösségi támogatottsággal rendelkeznek. Ennek hiányában fennáll annak a lehetősége, hogy „szétforgácsolódnak" a kisebbségi szavazatok, ami ellehetetleníti a mandátumszerzést.

2.3.3.
A választási eljárás

A Magyar Köztársaság területe kisebbségenként egy-egy választókerületet alkot. A nemzeti és etnikai kisebbségek szórványban élnek, ezért egyetlen egyéni vagy területi választókerületben sincsenek többségben. Ennek a hátránynak a kiegyenlítését szolgálja a 13 kisebbségi választókerület.

2.3.4.
A szavazás

A kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok az egyéni képviselőjelölt mellett vagy a kisebbségi listára vagy a területi pártlistára szavazhatnak. A kisebbségi választópolgárok két szavazattal rendelkeznek, vagyis el kell dönteniük, hogy a kisebbségi listán vagy a pártok által állított területi listán szereplő jelölt mandátumszerzését kívánják-e támogatni. A kisebbségi listára csak a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgár szavazhat. A kisebbségi választópolgár azonban dönthet úgy is, hogy nem a kisebbségi listára adja le a szavazatát, hanem a területi listára. Ennek megfelelően vagy a kisebbségi lista vagy a területi választókerületi lista szavazólapját veheti át. A kisebbségi választópolgár az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatával kifejezheti politikai preferenciáját.

A politikai meggyőződésének szabad kinyilvánításához való joga tehát akkor sem sérül, ha a kisebbségi listára szavaz, és így nem támogathatja a területi lista mandátumszerzését.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.3.5.

A választás eredményének megállapítása

A kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények célja a számarányukból adódó esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése. Ennek hiányában a kisebbségi közösségeknek nincs reális esélyük a képviselethez szükséges szavazatszám elérésére.

A hatályos szabályozás értelmében a politikai pártok az országos listáról arányosan, egy törvényben meghatározott számítási mód alapján jutnak képviselői mandátumhoz.

A kisebbségi képviselet biztosítása érdekében az alábbi kedvezményeket javasoljuk:

A kisebbségi lista ugyanolyan szavazatszámmal szerezhessen mandátumot az országos listáról, mint a nem kisebbségi pártok listája, azzal az eltéréssel, hogy ennek ne legyen feltétele az 5%-os választási küszöb átlépése.

Ez a megoldás azonban csak a nagyobb létszámú kisebbségek esetében tenné lehetővé a mandátumszerzést.

Kiegészítő szabályként ezért javasoljuk: amennyiben a fenti módon nincs lehetőség a mandátumszerzésre, kisebbségenként egy kedvezményes mandátumra legyen jogosult a legtöbb, de legalább 1000 szavazatot elérő jelölő szervezet.

Az országos kisebbségi önkormányzatok többsége a választópolgáraik létszámára figyelemmel 1000 szavazathoz szeretné kötni a mandátumszerzést. Ez a szavazatszám ugyan lényegesen alacsonyabb, mint amennyi az általános szabályok szerinti mandátumszerzéshez szükséges, ám azért tartjuk mégis elfogadhatónak, mert a Nektv. 61. § (2) bekezdése értelmében egy közösség akkor ismerhető el nemzeti vagy etnikai kisebbségként, ha legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló személy azt az Országgyűléstől népi kezdeményezésben kéri, vagyis legalább 1000 választópolgárral rendelkezik.

Javaslatainkat eddig hivatalos formában az országos kisebbségi önkormányzati elnökökkel és a közjogi munkacsoport tagjaival vitattuk meg. Készek vagyunk azonban a további egyeztetésekre is az Országgyűlés bizottságaival, illetve a Kormánnyal annak érdekében, hogy még ebben a választási ciklusban orvosolható legyen a fennálló mulasztásos alkotmánysértés.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III. fejezet

Kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer időszerű problémái

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításával a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati képviselők választásánál az alkotmányos jogok érvényesülésének biztosítását tűzte ki célul. Deklarálta, hogy egyértelmű törvényi rendelkezésekkel fogja szabályozni a kisebbségi önkormányzatok működését.

Az elfogadott törvény azonban tapasztalataink szerint nem tesz maradéktalanul eleget e célkitűzéseknek.

A kisebbségi választójogi szabályok módosítását évekig tartó előkészületi munka előzte meg. Az Országgyűlés olyan törvényt kívánt alkotni, amely egyrészt összhangban van az Alkotmány rendelkezéseivel, másrészt bírja a kisebbségi közösségek támogatását is. A politikai kompromisszum eredményeként megszületett törvény azonban egyik elvárásnak sem felel meg.

Már a jogszabály kihirdetése előtt felhívtuk a figyelmet arra: nem elégséges annak kimondása, hogy csak a kisebbségek vehetnek részt a választásokon, hanem megfelelő védelmet kell nyújtani a tudatos visszaélésekkel szemben. Ennek hiányában a választási rendszer bármikor „megdőlhet", hiszen kizárólag az önkéntes jogkövetésre épül.

Sajnálatos módon a kisebbségi közösségek nem álltak ki egyöntetűen a törvénymódosítás ügye mellett. Ez hivatkozási alapot jelentett azok számára, akik az érdemi választójogi reform helyett pusztán korrekciós jellegű jogalkotásban voltak érdekeltek. Az elfogadott törvényt végül senki nem érezte igazán a magáénak, hiszen voltak, akik fenntartásaikat hangoztatták a kisebbségi választói jegyzék bevezetése miatt, míg mások a törvényi garanciákat hiányolták.

A múlt évi beszámolóban hivatali elődöm a nyilvánosság elé tárta azt a vizsgálati jelentést, amely kimutatta, hogy az új törvényi rendelkezések sem nyújtanak megfelelő védelmet a választási visszaélésekkel szemben. A jogi szabályozás hiányosságai miatt bárki egy formális nyilatkozat megtételével jogot szerezhetett a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

részvételre. Ennek következtében számos olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol nem élnek vagy csak nagyon kis létszámban vannak jelen az állítólagosan képviselni kívánt közösség tagjai. A 2001. évi népszámlálás adatai azt valószínűsítik, hogy a választások eredményeképpen megalakult 2045 települési kisebbségi önkormányzat legalább 6%-át nem a kisebbségi közösségek hozták létre.[32]

A 2007. évben folytatott újabb vizsgálatunk megállapításai arra hívják fel a figyelmet, hogy a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályozása sem megfelelő. Hiányoznak az alapvető garanciái annak, hogy a kisebbségi önkormányzatokat valóban a képviselni kívánt közösségek hozhassák létre.

A hozzánk érkezett panaszok azt is bizonyítják, hogy a törvénymódosítás ellenére számos szabályozási hiányosság nehezíti a kisebbségi önkormányzatok működését. Különösen az okoz problémát a jogalkalmazás során, hogy az elfogadott rendelkezések egy része – így például a szószólóra, az elnöki jogállásra, a költségtérítésre vonatkozó szabályok – ellentmondásosak, nehezen értelmezhetők.

E beszámolóban is kérjük ezért az Országgyűlést, hogy az alábbiakban ismertetett választási visszásságok orvoslása, illetve a kisebbségi önkormányzatok törvényes működéséhez szükséges jogszabályi rendelkezések megalkotása érdekében még ebben a ciklusban vitassa meg és fogadja el a kisebbségi joganyag újabb módosításait.

2.
A 2007. évi területi és országos kisebbségi önkormányzati választások

2007 tavaszán hivatalból vizsgálatot folytattunk annak áttekintése céljából, hogy az új törvényi rendelkezések alkalmasak-e a kisebbségek területi és országos önkormányzatinak alkotmányos keretek között történő megválasztására, illetve lehetővé teszik-e a visszaélések elleni fellépést.

[32] A 2001. évi népszámlálás nemzetiségi adatai nem adnak pontos képet arról, hogy egy településen milyen létszámú kisebbség közösség él. Ennek ellenére a választási visszaélés gyanúját veti fel, hogy 119 olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol az öt évvel korábbi anonim adatgyűjtés során senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A vizsgálat megállapításait elsődlegesen a hozzánk érkezett panaszokra alapoztuk. Felhasználtuk továbbá az országos kisebbségi önkormányzatok, az Országos Választási Bizottság, az Országos Választási Iroda, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, valamint számos szervezet és magánszemély választásokkal kapcsolatban adott tájékoztatását és a sajtóhíradásokat is.

2.1. A területi és országos kisebbségi önkormányzati választások alkotmányos alapja

A kisebbségeknek az Alkotmány rendelkezései értelmében joguk van a képviselethez. Ennek napjainkban egyetlen intézményesített formája van: a kisebbségi önkormányzati rendszer.[33]

A korábbi szabályozás értelmében a helyi kisebbségi önkormányzatok a településeken, a budapesti kerületekben, illetve a fővárosban alakulhattak meg. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy a kisebbségi közösségek megyei szinten is önálló képviseleti szervet válasszanak. Ennek következtében hiányoztak a több települést is érintő kisebbségi feladatok ellátásának szervezeti keretei, valamint nehézséget jelentett a megyei önkormányzatokkal való hatékony együttműködés is. Ezeket a problémákat korábban az egyesülési jog alapján működő önkormányzati szövetségek, illetve érdekképviseleti szervezetek létrehozásával próbálták áthidalni. A kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása megteremtette a jogszabályi hátterét annak, hogy a kisebbségek megyei szinten is megválaszthassák önkormányzataikat.

Az Alaptörvény a nemzeti és etnikai kisebbségeket jogosítja fel arra, hogy helyi és országos kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Amint azt az Alkotmánybíróság a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban kifejtette: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak.” A 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban

[33] 1994 és 2005 októbere között településenként és kisebbségenként egy-egy jelölt kevesebb elnyert szavazattal is bekerülhetett a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe. A 2006. évi helyi önkormányzati általános választásokon azonban már nem indulhattak független kisebbségi jelöltek, a kisebbségi szervezetek jelöltjeit pedig semmilyen kedvezmény nem illette meg. Ennek következtében a kisebbségi közösségek számos településen elveszítették a szavazati joggal járó intézményesített képviseletüket a helyi önkormányzatokban. Az Országgyűlés a 81/2005. (X. 19.) OGY-határozatban kinyilvánította, hogy a visszaélés lehetőségének kizárása mellett vissza kívánja állítani a kedvezményes mandátumszerzés intézményét, ám ennek a vállalásának máig nem tett eleget.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megállapította azt is, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzata tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció”.

A választójogi törvényeknek tehát biztosítaniuk kell, hogy a képviselni kívánt közösségek ruházzák fel az önkormányzatokat a megalakulásukhoz szükséges legitimációval. Ennek az a feltétele, hogy a választások láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig folyamatos legyen.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a választópolgárok nem közvetlenül leadott szavazatukkal hozzák létre. Az aktív és a passzív választójog az elektorokat, vagyis a települési kisebbségi önkormányzati képviselőket illeti meg. Az elektori választási rendszerben is érvényesülnie kell azonban annak az alkotmányossági követelménynek, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakításának a választás folyamatán keresztül visszavezethetőnek kell lennie a képviselt közösséghez.

A múlt évben folytatott vizsgálatunk igazolta, hogy az új törvényi rendelkezések nem voltak alkalmasak a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való visszaélések megakadályozására. Számos településen olyan képviselők szereztek mandátumot, akik az érintett kisebbségi közösségek megítélése szerint nem tartoznak a tagjaik közé. A törvényi szabályozás hiányosságait kihasználó „álkisebbségi” képviselők elektorként közreműködhettek a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok megalakításában is.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatok létrehozásában tehát nem csak a képviselni kívánt közösségek tagjai vehettek részt. Így a választások egyes szakaszainak további vizsgálata nélkül is megállapítható, hogy sérült a kisebbségek képviselethez, valamint önkormányzáshoz való joga, valamint nem érvényesült maradéktalanul a demokratikus legitimáció követelménye.

2.2.
A választási szervek feladatai az országos és a területi önkormányzati választások kitűzése előtt

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokat szabályozó rendeletek 2006 májusában és decemberében hatályba léptek. Így kellő felkészülési idő állt a választási szervek és a választók rendelkezésére.

A választási irodák túlnyomó többsége fokozott figyelmet fordított arra, hogy megfelelő tájékoztatással lássa el az elektorokat és a jelölő szervezeteket.

Arra is volt azonban példa, hogy a választási felkészítés résztvevői téves felvilágosítást kaptak. Az egyik választási iroda munkatársa azt közölte az elektorokkal, hogy a terü-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

leti kisebbségi önkormányzati választások szavazólapján szervezetenként legfeljebb 5 jelölt neve tüntethető fel, miután a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) mellékleteként közzétett nyomtatványminta csak ennyi rovatot tartalmaz.[34]

A települési kisebbségi önkormányzati választás folyamata a képviselői megbízólevelek kiadásával lezárult. A helyi választási irodák vezetőinek feladatai azonban nem értek véget, mert a 25/2006. (V. 5.) BM rendelet 2. § (2) bekezdés c) pontja értelmében gondoskodniuk kellett a településenként vezetett kisebbségi választói jegyzék megsemmisítéséről.

A Ve. 115/G. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

Álláspontunk szerint a „haladéktalanul" kitételt úgy kell értelmezni, hogy a jegyzéket legkésőbb 2006. október közepéig minden településen meg kellett volna semmisíteni. A helyi választási irodák egy része azonban nem vette figyelembe a Ve. egyértelmű rendelkezését, hanem a választási iratok megsemmisítésére vonatkozó általános szabályok szerint járt el.

A Ve. 75. § (3) bekezdése és a 29/2006. (V. 30.) BM rendelet 8. § e) pontja értelmében a választási iratokat – a jegyzőkönyvek kivételével – a szavazást követő 90. nap utáni munkanapon meg kell semmisíteni.

Az Országos Választási Iroda (OVI) vezetője az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2007. február 7-én tartott ülésén elmondta, hogy a rendelkezésére álló adatok szerint a kisebbségi választói jegyzéket a törvényi határidőn belül, de legkésőbb a szavazást követő 90. napot követően mindenhol megsemmisítették.

Az OVI vezetője tényközlését a területi választási irodáktól kapott információkra alapozta. Az alábbi eset azonban arra utal, hogy a jegyzék megsemmisítése nem minden esetben történt meg a törvényi előírásoknak megfelelően.

Egy dunántúli megyei jogú városban a kisebbségi választói jegyzéket 2007. január 11-én, tehát a szavazást követő 102. napon semmisítették meg. A választási szerv eljárása azért is törvénysértő volt, mert a jegyzék megsemmisítését követően a hivatali számítógépben lévő adatok felhasználásával „reprodukálták" a kisebbségi választópolgárok

[34] Valójában a Ve. 115/S. § (1) bekezdése értelmében listánként legfeljebb a megválasztható képviselők számával megegyező – jelen esetben 9 – jelölt nevét lehetett feltüntetni a szavazólapon.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

névsorát. A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokra nemcsak az elektoroknak küldtek értesítőt, hanem valamennyi kisebbségi választópolgárnak. A helyi választási iroda a következő napon orvosolni kívánta a jogsérelmet: írásban tájékoztatta a címzetteket, hogy a korábbi értesítést „technikai hiba miatt" kapták, és ezért elnézésüket kérte. Ezzel egyidejűleg a felhasznált adatbázist törölték.

Néhány panasz alapján nem lehet általános következtetést levonni a választási szervek munkájáról. Az ismertetett ügyek mégis arra utalnak: indokolt volt a korábbi vizsgálatunk zárásaként felkérnünk az Országos Választási Irodát arra, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a helyi választási irodák előzetes felkészítésére és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

2.3.
A választójogosultak köre

A kisebbségi önkormányzati joganyag módosításának előkészülete során kidolgozott T/9126. számú törvényjavaslat lehetővé tette volna, hogy a választópolgárok közvetlenül adják le szavazatukat a területi és az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkre. A nagyobbik ellenzéki párt azonban ezt a megoldást elutasította arra hivatkozva, hogy az elektori választási rendszert „a kisebbségi választópolgárok ismerik, szűrő szerepe pedig nyilvánvaló". A szükséges kétharmados támogatottság megszerzése érdekében a törvényjavaslatot jelentősen átdolgozták, és nem az általunk támogatott változatot fogadták el.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 122 845 fő adta le a szavazatát. Az országos kisebbségi önkormányzati választásokon már csak 10 093 elektornak volt választójoga, és közülük 9909 fő szavazott.

Egy választást nem lehet pusztán azon az alapon kevésbé demokratikusnak tekinteni, hogy a választópolgárok nem közvetlenül adják le szavazataikat a képviselőjükre, illetve a hatalmat az ő nevükben gyakorló tisztségviselőkre.[35]

Tény ugyanakkor, hogy az elektori rendszer „torzítja" az eredményeket, hiszen nem feltétlenül az a szervezet szerzi meg a legtöbb mandátumot, amely a legnagyobb választói legitimációval rendelkezik. A választási eredmény ugyanis független attól, hogy az adott szervezet elektorai a közvetlenül leadott szavazatok hány százalékát érték el.

[35] Az elektorok útján történő választást számos országban alkalmazzák. A magyar jogrendszerben azonban ez a választási mód nem honosodott meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A korábbi szabályozás szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok 3 vagy 5 tagúak voltak a település lakosságszámától függően. A törvénymódosítás a települési kisebbségi önkormányzatok testületének létszámát egységesen 5 főben állapította meg.

Az egy elektorra eső választópolgárok száma átlagosan 12. Valójában nagyon jelentős létszámbeli eltérés tapasztalható a települések szavazóbázisa között. Az októberi választás már akkor eredményes volt, ha 5 jelölt – akár ugyanattól a választópolgártól – legalább egy-egy szavazatot kapott. Így fordulhatott elő, hogy több településen a szavazók kevesebben voltak, mint a képviselők. Másutt viszont a képviselők több mint 100 szavazattal szereztek mandátumot.

Az elektori rendszer ezt az aránytalanságot tovább fokozta, hiszen minden kisebbségi közösség, létszámától függetlenül, képviselői útján legfeljebb 5 – illetve a mandátum megüresedése esetén 3 vagy 4 – szavazattal rendelkezett az országos önkormányzati választásokon.

Több képviselő sérelmezte, hogy ugyanolyan „súllyal" vehettek részt az országos kisebbségi önkormányzat megalakításában, mint azok az elektorok, akik olyan településen szereztek mandátumot, ahol nincs számottevő kisebbségi közösség.

A jogi szabályozás hiányosságait jól példázzák az alábbi választási adatok.

A hazai román közösség egyik központjában, Békés megyében 13 román kisebbségi önkormányzatot hoztak létre. Ezeken a településeken a kisebbségi választói jegyzékbe 2262 főt vettek fel, közülük 1348 választópolgár vett részt a szavazásban. A békési román elektorok száma tehát 65 volt.

A fővárosban 357 választópolgár szavazatával 15 román kisebbségi önkormányzat alakult. Ezekben a kerületekben 701 kisebbségi választópolgárt vettek jegyzékbe, miközben 75 elektort tudtak állítani.

A fővárosinál lényegesen nagyobb Békés megyei román közösség tehát kevesebb elektorral vehetett részt az országos önkormányzati választásokon, mint a Budapesten jegyzékbe vett választópolgárok. Még nagyobb az aránytalanság, ha azt vesszük figyelembe, hogy Méhkeréken több román választópolgár (363 fő) szavazott a települési kisebbségi önkormányzati választásokon, mint a fővárosi kerületekben együttesen. Ennek ellenére az országos kisebbségi önkormányzati választásokon e nagyközség képviseletében 5 elektor vehetett részt, miközben a fővárosban – 2 megüresedett mandátum miatt – 73 elektor adhatta le szavazatát.

A választójogosultak körének meghatározása egy további problémát is felvet.

A Nektv. 36. §-a értelmében az országos kisebbségi önkormányzatok saját

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közösségük országos képviseletét és védelmét látják el. A képviseltek körébe beletartoznak azok a kisebbségi polgárok is, akik a választásban közvetett módon sem vehettek részt, mert olyan településen élnek, ahol nem jött létre vagy megszűnt a kisebbségi önkormányzat.

Megállapítható tehát: az elektori választási rendszerben nem biztosított, hogy az egyes települések választópolgárai olyan szavazataránnyal vehessenek részt az őket képviselő országos önkormányzat megalakításában, amely megfelel a teljes kisebbségi választói közösségen belüli számarányuknak. Az elektori választás során nem érvényesül a szavazatok egyenértékűségének – az Alkotmánybíróság által többször is megfogalmazott – követelménye. Annak érdekében, hogy a területi és az országos önkormányzati képviselők a jövőben valós közösségi legitimációval szerezzenek mandátumot, javasoljuk a közvetlen választásra való áttérést.

2.4.
A választás kitűzése

Az országos és a területi kisebbségi önkormányzati választásokat az Országos Választási Bizottság minden kisebbség esetében azonos napra, 2007. március 4-re tűzte ki.

Az országos kisebbségi önkormányzati választás akkor volt kitűzhető, ha az adott kisebbségnek legalább négy települési vagy kerületi önkormányzata működött. Ezt a feltételt a kisebbségek az előzetes várakozásoknak megfelelően könnyen teljesítették. Az alacsony küszöbhatár nyilvánvalóan azt kívánta biztosítani, hogy minden közösség létre tudja hozni országos szintű képviseleti szervét.

A kisebbségi joganyag módosításáról szóló törvényjavaslat ahhoz kötötte volna a területi kisebbségi önkormányzati választás kitűzését, hogy az adott megyében vagy a fővárosban legalább öt kisebbségi önkormányzat működjék. Az elfogadott törvény azonban ezt a számot tíz kisebbségi önkormányzatra emelte.

Ennek következtében több kisebbség olyan megyékben esett el a területi szintű képviselet lehetőségétől, ahol az önkormányzat létrehozását az ellátni kívánt feladatok indokolttá tették volna.

Megítélésünk szerint semmilyen ésszerű oka nincs annak, hogy a területi kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének lényegesen szigorúbb törvényi feltételei vannak, mint az országos kisebbségi választásnak. Természetesen jogos az az elvárás, hogy csak azokban a megyékben alakulhassanak kisebbségi önkormányzatok, amelyekben a területi szint kiépítését a kisebbségi közösségek képviselete szükségessé teszi. Ennek a követelménynek azonban

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

már a törvényjavaslat első változata is megfelelt, a küszöbhatár felemelése nem volt helyes jogalkotói döntés.

A nem konzekvens szabályozás egy nem kívánt következménnyel is járhat. Azokban a megyékben, ahol csak néhány településen élnek kisebbségek, az ő valós önkormányzataik arra kényszerülhetnek, hogy támogassák – de legalábbis ne kifogásolják –, hogy minél több testület alakuljon, hiszen csak így tudják megvalósítani a területi szintű képviseletet.

Feltehetőleg ez az egyik magyarázata annak, hogy több megyében a 2002. évi választásokhoz képest nőtt a megalakult kisebbségi önkormányzatok száma.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében korábban 9 német önkormányzat működött. A 2006. évi választások eredményeként azonban egy további önkormányzat is létrejött, így kitűzhető volt a területi kisebbségi önkormányzati választás. Ezen a településen a legutóbbi népszámlálás szerint nem élnek németek, és senki nem nyilatkozott arról, hogy kulturálisan kötődik ehhez a nemzetiséghez.

Pest megyében az eddig 3 helyett 10 bolgár önkormányzat alakult meg. Közülük 5 olyan településen jött létre, ahol a 2001. évi népszámlálás során senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát bolgárnak[36].

Ezek az esetek arra hívják fel a figyelmet, hogy indokolt módosítani a választás kitűzésének feltételeit.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó a területi választás kitűzését a jelenleginél kevesebb települési kisebbségi önkormányzat működése esetén is tegye lehetővé.

2.5.
A jelöltállítás

Az Országos Választási Bizottság a területi és az országos önkormányzati választás kitűzésével egyidejűleg megállapította a megválasztható közgyűlési tagok létszámát, valamint azt, hogy mely kisebbségi jelölő szervezetek jogosultak listát állítani.

A jelölő szervezeteknek ismételten kérniük kellett a választási bizottságoktól nyilvántartásba vételüket, függetlenül attól, hogy regisztrálásuk a települé-

[36] A pontosság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a Bolgár Országos Önkormányzat tájékoztatása szerint az önkormányzatok megalakítását harmadik vagy negyedik generációs bolgár fiatalok kezdeményezték. A jogi szabályozás hiányosságai miatt azonban az országos önkormányzatnak nem lehetnek hiteles információi arról, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok közül ténylegesen hányan tartoznak a bolgár közösséghez.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

si kisebbségi önkormányzati választásokon már megtörtént. A bejelentéshez egy formanyomtatvány állt rendelkezésre, amelyhez csatolni kellett a szervezet alapszabályát, valamint a bírósági nyilvántartásából a választás kitűzését követően kiállított kivonatot.

A Ve. 16. §-a értelmében az a jelölő szervezet állíthatott területi vagy országos listát, amely az adott megyében, illetve országosan a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson. Azok a szervezetek, amelyek a megválasztott elektorok legalább 10%-át közös jelöltként állították, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon közös listát indíthattak.

Több jelölő szervezet is kifogásolta, hogy ez a küszöbszám rendkívül nehezen volt teljesíthető, főképp az országos kisebbségi önkormányzati választásokon.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 233 jelölő szervezetet vettek nyilvántartásba, közülük 213 állított önálló vagy közös listát. Az országos kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már csak 39 jelölő szervezet szerezte meg a listaállítás jogát.

A törvényi szabályozás különösen a sok jelölő szervezettel rendelkező kisebbségeket érintette hátrányosan.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon 105 cigány szervezet állított önállóan vagy más szervezettel közösen listát. Ezek mintegy 30%-a volt jogosult arra, hogy – az Országos Választási Bizottság általi nyilvántartásba vételt követően – országosan (több megyében) is jelölteket indítson. 2006 októberében 9 cigány jelölő szervezet szerzett több mint 100 képviselői mandátumot, ám csak a Lungo Drom és a Magyarországi Cigányok Fóruma vehetett részt az országos önkormányzati választásokon.

A 10%-os listaállítási küszöb megítélésünk szerint indokolatlanul magas. Amint azt a választási eredmények mutatják, még a viszonylag nagy támogatottsággal bíró szervezetek jelentős része sem tudta azt elérni.

Nem látjuk ésszerű okát annak sem, hogy a hatályos szabályozás értelmében csak azok a jelölő szervezetek állíthattak közös listát, amelyek már a 2006. októberi választásokon is együtt indultak. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy utólagos választási koalíció létrehozásával „összegezzék” a megszerzett elektori helyeket, és így érjék el a 10%-os küszöbhatárt.

Ez azért is érthetetlen, mert miközben a jelölő szervezetek nem alkothattak választási szövetséget, az elektorok nem voltak kötve az őket mandátumhoz juttató szervezethez. A magas listaállítási küszöb miatt egyes képviselők arra kényszerültek, hogy különböző – és akár egymással konkuráló – szervezetek

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jelöltjeként induljanak a települési, illetve az országos kisebbségi önkormányzati választásokon[37].

Abban az esetben, ha a jogalkotó egyetért az elektori rendszer megszüntetésére vonatkozó javaslatunkkal, a jövőben nem lehet majd a megválasztott képviselők számához kötni a listaállítást, hiszen a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjaira egyidejűleg lehet majd szavazni.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon – természetesen az ésszerűség határai között – a jelölő szervezetek minél szélesebb köre számára biztosítsa a listaállítás lehetőségét. Indokolt ugyanakkor az is, hogy csak azok a szervezetek vehessenek részt a választásokon, amelyek kellő támogatottságot tudnak felmutatni. Véleményünk szerint e két követelmény együttes érvényesülése érdekében a listaállítás jogát ahhoz kellene kötni, hogy a szervezet országosan, illetve az adott megyében a jelöltek törvényben meghatározott százalékát indítsa.

A választási törvények további hiányossága, hogy nem tartalmaznak megfelelő garanciákat a több szervezet általi egyidejű jelölés kizárására.

A választás megtartásának egyik feltétele az volt, hogy a jelölő szervezetek listáin legalább annyi jelölt szerepeljen, mint a megválasztható képviselők száma. Ha a választópolgárt egyidejűleg több szervezet is felvette a listájára, legkésőbb a választást megelőző 19. napig nyilatkoznia kellett arról, hogy melyik jelölést fogadja el.

A választási jogszabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy mi a jogkövetkezménye e határidő elmulasztásának. Az Országos Választási Bizottság ezért 23/2006. (IX. 11.) állásfoglalásában kimondta, hogy ebben az esetben a választópolgárt „a jelöltek nyilvántartásából mindegyik helyen törölni kell”.

Az Országos Választási Bizottság jogértelmezésével egyetértünk, a jogbiztonság érdekében azonban javasoljuk, hogy a törvényhozó határozza meg a jelölt nyilvántartásból való törlésének eseteit.

[37] Feltételezhető, hogy az országos önkormányzati elnökök választása során történt „átszavazásokban” annak is szerepe volt, hogy az elektorok egy része nem kötődött ahhoz a szervezethez, amely jelöltként állította, hiszen ők valójában egy másik – 10%-ot el nem ért – szervezethez tartoztak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.6.
A választási kampány

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon nem folyt valós kampánytevékenység. Ennek ugyanis a legfontosabb eleme hiányzott: a megszólítani kívánt választói közösség. Ez különösen a bolgár, a német, a horvát, a szlovén és az ukrán kisebbség esetében volt így, hiszen csak egy listára lehetett szavazni.[38]

A kampánynak azért sem volt különösebb jelentősége, mert feltételezhető volt, hogy az elektorok annak a szervezetnek a listájára fognak szavazni, amelynek jelöltjeként mandátumot szereztek a települési kisebbségi önkormányzati választásokon. A választási „küzdelem" lényegében kimerült abban, hogy azoknak az elektoroknak a szavazatát próbálták begyűjteni, akiknek a jelölő szervezete a magas listaállítási küszöb miatt nem vehetett részt a választásokon. Ennek legális eszköze volt, hogy a saját listájukon indították az eredetileg más szervezet jelöltjeként képviselővé választott elektort.

Az országos önkormányzati választások napján a közszolgálati rádió déli hírműsorában a cigány jelölő szervezetek vezetői a szavazás várt eredményéről nyilatkoztak.

Ez nem törvénysértő, miután a területi és az országos önkormányzati választáson nem volt kampánycsend. A jogalkotó ennek előírását indokolatlannak tartotta olyan választás esetében, amely településenként mindössze 5 szavazót érint.

A kampánnyal kapcsolatban szükséges említést tennünk arról, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2007. (II. 27.) számú AB határozatával megsemmisítette a Ve. 8. § (1) bekezdését. Ez a rendelkezés azt tilalmazta, hogy a szavazást megelőző nyolcadik naptól a szavazás befejezéséig a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredményét nyilvánosságra hozzák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, hogy már a kampánycsend beállta előtti napokon sem lehet közzétenni a közvélemény-kutatási felméréseket.

Az Alkotmánybíróság eljárása során nem észlelte, hogy a megsemmisített törvényszakasszal tartalmilag teljesen megegyezik a 11/2006. (XII. 7.) ÖTM

[38] A bolgár és a szlovén kisebbség esetében egy jelölő szervezet volt jogosult listát állítani. A két ukrán jelölő szervezet közül az egyik lekéste a bejelentési határidőt. A német és a horvát közösség pedig úgy döntött, hogy a területileg arányos képviselet biztosítása érdekében egy közös listán indítja a jelöltjeit.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rendelet 2. §-a. A végrehajtási rendeletet kiadó miniszter ezért köteles lett volna ezt a jogszabályi előírást hatályon kívül helyezni, ám miután az alkotmánybírósági határozatot mindössze öt nappal a szavazás napja előtt hirdették ki, erre már nem került sor.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon tehát formálisan hatályban volt egy nyilvánvalóan alkotmányellenes rendelkezés. Ez azonban gyakorlati problémát nem eredményezett, mert ismereteink szerint a választásokat megelőzően nem készültek közvélemény-kutatások.

2.7.
A szavazás

1995 és 2003 között az országos kisebbségi önkormányzatok közgyűlésének tagjait a kisebbségenként külön-külön időpontban és helyszínen tartott elektori gyűléseken választották.

Az új törvényi szabályozás értelmében a szavazás minden kisebbség esetében azonos napon zajlott. Az elektor azon a településen gyakorolhatta választójogát, ahol a települési kisebbségi önkormányzat tagjává választották.

A jogalkotó az elektori gyűlés megszüntetésével jelentősen közelítette egymáshoz a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályait. Nem egyértelmű azonban, hogy melyek azok a törvényi rendelkezések, amelyek mindhárom választás esetén irányadóak.

A jogalkotó a Ve. XII/B. fejezetében csak néhány, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó különös szabályt határozott meg. Kimondta azonban, hogy a törvény mely fejezeteit kell megfelelően alkalmazni, valamint kizárta a Ve. egyes rendelkezéseinek az átvételét.

Az Alkotmánybíróság többször – így például az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban – kifejtett álláspontja szerint a „visszautalásos jogalkotói technika” ugyan nem alkotmányellenes, azonban jogbizonytalanságot, értelmezési zavarokat nem idézhet elő, és korlátlanul nem tágíthatja ki a jogalkalmazó értelmezési lehetőségeit.

A területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon ez az alkotmányossági követelmény nem érvényesült maradéktalanul, mert a szavazás lebonyolításának alapvető szabályai is hiányoztak.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon alkalmazni kellett a Ve. általános rendelkezéseit, beleértve a 61–62. §-ban foglalt alábbi előírásokat:

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a) szavazni kizárólag személyesen lehet,
b) a szavazóhelyiség nem lehet olyan épületben, amely a jelölt vagy a jelölő szervezet használatában van,
c) a választópolgárok részére a szavazóhelyiségben és a szavazófülkében tollat kell elhelyezni,
d) a szavazatszámláló bizottság tagjai a szavazóhelyiségben csak a hivatalosan elhelyezett tollat használhatják,
e) a választási iratok, nyomtatványok elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámláló bizottság és a választási iroda tagjain kívül senki nem tartózkodhat a szavazóhelyiségben.

Az Országos Választási Bizottság álláspontja szerint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon a Ve. „nem rendeli alkalmazni a szavazás általános szabályait", így a 61–62. §-ában foglaltakat sem.

Nyilvánvaló azonban, hogy a választási szervek törvényi felhatalmazás hiányában is érvényt szereztek a fenti előírásoknak, hiszen ezek hiányában olyan joghézag állt volna elő, amely a választás megtartását veszélyeztette volna. Ezt jól érzékelteti, hogy a Ve. 115/S. §-a csak a szavazás lezárásának idejét határozta meg, annak kezdetét nem. Ettől függetlenül ismereteim szerint a szavazás – az általános szabályoknak megfelelően – minden településen 6 órakor megkezdődhetett.

A jogbiztonság érdekében javasoljuk, hogy a jogalkotó egyértelműen határozza meg a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon történő szavazás szabályait. Amint azt a 2.3. alfejezetben már kifejtettük, nem támogatjuk az elektori rendszer fenntartását. A közvetlen választás bevezetésével egyszerűbbé – és valószínűleg költségtakarékosabbá – válna az eljárás, mert a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkről egyidejűleg, akár azonos szabályok szerint lehetne szavazni.

2.8.
Választási eredmények

A területi és a kisebbségi önkormányzati választások kiemelkedően magas, mintegy 98%-os részvétel mellett zajlottak.

A már eddig is létező fővárosi kisebbségi önkormányzatok mellett most első alkalommal választották meg a területi szintű képviseleti szerveket. A megalakult területi önkormányzatok száma 57.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

megye/főváros	az önkormányzatot választó kisebbség
Budapest	bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák
Baranya	cigány, horvát, német
Bács-Kiskun	cigány, horvát, német
Békés	cigány, román, szlovák
Borsod-Abaúj-Zemplén	cigány, lengyel, német, ruszin, szlovák
Csongrád	cigány
Fejér	cigány, német
Győr-Moson-Sopron	cigány, horvát, német
Hajdú-Bihar	cigány, román
Heves	cigány
Jász-Nagykun-Szolnok	cigány
Komárom-Esztergom	cigány, német, szlovák
Nógrád	cigány, szlovák
Pest	bolgár, cigány, német, szerb, szlovák
Somogy	cigány, horvát
Szabolcs-Szatmár-Bereg	cigány
Tolna	cigány, német
Vas	cigány, horvát, német
Veszprém	cigány, német
Zala	cigány, horvát

A fenti adatokból kitűnik, hogy minden megyében létrejött legalább egy területi kisebbségi önkormányzat. A fővárosban választották meg ugyanakkor az összes területi kisebbségi önkormányzat mintegy 20%-át.

A választás kitűzésének törvényi feltételei elsősorban a szlovén közösséget érintették hátrányosan. Miután Vas megyében a szükséges 10 helyett 8 településen működött önkormányzatuk, nem volt lehetőségük területi önkormányzatot alakítani. Hasonló okok miatt nem jöhetett létre az ukrán kisebbség területi szintű képviselete sem. Az örmények és a görögök a már korábban is meglévő fővárosi önkormányzatuk mellett a megyékben nem hoztak létre önkormányzatot. Egyedül a cigány közösség tudott a fővárosban és minden megyében területi kisebbségi önkormányzatot választani.

A területi kisebbségi önkormányzatok országos eloszlása általában megfelel az előzetes várakozásoknak. Ezúttal is születtek azonban meglepő választási eredmények.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A borsodi német és ruszin, valamint a Pest megyei bolgár területi önkormányzatok megalakítására azért nyílt lehetőség, mert a 2002. évi választásokhoz képest nőtt a települési kisebbségi önkormányzatok száma. Egyes fővárosi kisebbségi önkormányzatok legitimációját pedig már a korábbi választások során is vitatták a vidéken élő közösségek, illetve az őket képviselő szervezetek.

A 2007. évi általános választások eredményeképpen minden kisebbség meg tudta alakítani országos önkormányzatát.

Az elmúlt években az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a kislistás rendszer szabályai szerint választották, így nem volt biztosított, hogy a közgyűlésekben tényleges támogatottságuk arányában jussanak képviselethez a különböző elektori csoportok.

A törvénymódosítás változtatott a mandátumok kiosztásának módszerén, így az eddigieknél „sokszínűbb" testületek jöttek létre.[39] Több kisebbség esetében olyan szoros eredmények születtek, hogy csak néhány szavazaton múlott, mely szervezet jelöltjét választják elnöknek.

Vélhetően több kisebbség esetében a „status quo" beálltának köszönhető, hogy az elmúlt évek gyakorlatával szemben – legalábbis a nyilvánosság előtt – nem kérdőjelezték meg a közgyűlés valós közösségi támogatottságát.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a törvénymódosítás kizárta volna a választási visszaélések lehetőségét.

Az Ukrán Országos Önkormányzat elnöke az Országgyűléshez fordult, miután tudomást szerzett arról, hogy a Kijevi Rusz Egyesület jelölő szervezetként bejelentkezett az Országos Választási Bizottságnál. Véleménye szerint ezt a szervezetet nem az ukrán közösséghez tartozók hozták létre.

A települési kisebbségi önkormányzati választásokon a Magyarországi Ukrán Kulturális Egyesület 59 mandátumot szerzett. A Kijevi Rusz Egyesület 36 elektorával – az előzőekben már ismertetett számítási mód szerint – az orszá-

[39] A mandátumok kiosztása a nemzetközi viszonylatban is gyakran alkalmazott módszer segítségével történt. Ennek lényege, hogy minden lista neve alatt képezni kellett egy számoszlopot úgy, hogy az első szám az adott listára leadott szavazatok száma, a második ennek a fele, majd következik ennek a harmada, negyede stb. addig, amíg el nem érik a listán szereplő jelöltek számát. Ezt követően meg kellett keresni a táblázatban (vagyis az összes számoszlopban) előforduló legnagyobb számot, és az a lista kapott egy mandátumot, amelyikhez ez tartozott. Ezt az eljárást addig kellett folytatni, amíg valamennyi mandátum kiosztásra került. A jelöltek a listán elfoglalt helyük sorrendjében szereztek mandátumot.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gos kisebbségi önkormányzati választásokon akár 7 képviselői helyet is elnyerhetett volna a 19 tagú közgyűlésben.[40]

Ez végül csak azért nem következett be, mert a Kijevi Rusz Egyesület a törvényi határidőt túllépve nyújtotta be a listáját, ezért az Országos Választási Bizottság 76/2007. (II. 12.) határozatával megtagadta annak nyilvántartásba vételét.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának alakuló ülésén a közgyűlés úgy döntött, hogy a képviselők magyar nyelven tegyék le az esküt, és a tanácskozás nyelve a magyar legyen.

Ez azért elgondolkodtató, mert a települési kisebbségi önkormányzati választásokon való regisztráció feltételeként a jelölteknek nyilatkozniuk kellett a kisebbségi nyelv ismeretéről. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy miért döntött a közgyűlés az anyanyelv használat korlátozásáról, ha a képviselők – legalábbis a korábbi nyilatkozatuk szerint – beszélnek románul[41]. (Megjegyzést érdemel, hogy a regisztráció feltételeként a jogszabály pusztán a nyilatkozatot írta elő, nem pedig annak kinyilvánítását, hogy beszéli az adott kisebbség nyelvét.) Megítélésünk szerint ez egyértelműen arra vezethető vissza, hogy – amint azt már a települési kisebbségi önkormányzati választásokról szóló jelentésben is kifogásoltuk – a jelölti nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek nem ellenőrizhették.

Mindez arra hívja fel a figyelmet: nem jelent elégséges garanciát, ha a jogalkotó lehetővé teszi, hogy a választópolgárok közvetlenül válasszák az országos és területi kisebbségi önkormányzati képviselőket. E törvénymódosítással egyidejűleg ki kell zárni a visszaélés lehetőségét, és meg kell teremteni a jogi biztosítékait annak, hogy az aktív és a passzív választójogot kizárólag a kisebbségi közösségek tagjai gyakorolhassák.

Ennek alapvető feltétele, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel ne kizárólag az egyén – a hatályos szabályozás szerint senki által meg nem kérdőjelezhető – nyilatkozata alapján történjék, hanem az eljárásban a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek.

[40] A Kijevi Rusz Egyesület jelöltjei a főváros XVI. kerületében, Komlón, Pécsett, Abaújkéren, Abaújszántón, Encsen és Mérán önkormányzatot alakítottak, valamint Miskolcon is szereztek egy mandátumot.

[41] A közgyűlés határozatai álláspontunk szerint nem törvényesek. A képviselő anyanyelv- használatához fűződő jogát a kisebbségi önkormányzat nem korlátozhatja. A területileg illetékes közigazgatási hivatal egyetértett jogértelmezésünkkel, és a határozatok felülvizsgálatára, valamint az anyanyelven való eskütétel lehetőségének biztosítására hívta fel a közgyűlést.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.9.
A kisebbségi önkormányzati választások értékelése

Vizsgálatunk egyértelműen igazolta, hogy az új törvényi szabályok nem biztosítanak megfelelő jogi kereteket a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához. A választás nemcsak a kisebbségi önkormányzatok megalakításának jogilag szabályozott módja, hanem fontos legitimációs szerepe is van. Ezt a funkcióját azonban a hatályos rendelkezések alapján nem tudja betölteni, hiszen továbbra is lehetőség van arra, hogy a képviselt közösséghez nem tartozók befolyásolják a választási eredményeket.

A törvényi szabályozás azért is felülvizsgálatra szorul, mert a választási eljárás indokolatlanul hosszadalmas és költséges.

A választási folyamat 2006 májusában a választási értesítők kiküldésével vette kezdetét és 2007 márciusában a képviselői megbízólevelek átvételével ért végett. Ezt azt jelenti, hogy a kisebbségi közösségek közel egy évig a választásokra való felkészüléssel voltak kénytelennek foglalkozni.

A kisebbségi önkormányzatok létrehozása olyan alapvető alkotmányos jog, amelynek költségét az állam köteles viselni. Elvárható azonban, hogy a törvényhozó olyan megoldást találjon, amely a kiadásokat ésszerű keretek között tartva biztosítja a választások zavartalan lebonyolítását. A jelenlegi szabályozás nem tesz eleget ennek a követelménynek, mert jelentős többletköltségek merülnek fel annak következtében, hogy a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választások nem egy időben zajlanak.

2.10.
Javasolt intézkedések

Vizsgálatunk egyértelműen igazolta, hogy a kisebbségek képviselethez, valamint önkormányzáshoz fűződő alkotmányos jogának érvényesülése érdekében további törvényalkotás szükséges.

E beszámoló keretében is kérjük ezért az Országgyűlést, hogy orvosolja a települési és az országos kisebbségi önkormányzati választások szabályozásával kapcsolatban feltárt visszásságokat.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, a vizsgálat zárásaként a törvényjavaslat kidolgozásáért felelős szaktárcák vezetőinek intézkedését kértük. Azt indítványoztuk, hogy az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter – a Miniszterelnöki Hivatal Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkársága által létrehozott közjogi munkacsoporttal együtt-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

működve – készítsék elő a választási joganyag módosításáról rendelkező törvényjavaslat tervezetét.

Javasoltuk, hogy a jogszabály-előkészítés során olyan jogi garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják:

a) a kisebbségi közösségek közvetlenül, a települési kisebbségi önkormányzati képviselőkkel egyidejűleg választhassák a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait;

b) azokban a megyékben lehessen kitűzni a területi kisebbségi önkormányzati választást, ahol ezt a létrejött települési kisebbségi önkormányzatok száma indokolja;

c) a valós közösségi támogatottsággal bíró szervezetek listát tudjanak állítani a választásokon;

d) egyértelmű törvényi rendelkezések szabályozzák a többes jelölés lehetőségének kizárását.

A törvénymódosítás előkészítése érdekében a közjogi munkacsoport tagjaihoz is eljuttattuk a települési, valamint a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokról szóló jelentésünket. Érdemi előrelépésről azonban nem tudunk beszámolni, mert a kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó szabályozás átalakításának kérdésében még nincs egységes álláspont.

3.
A kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályok áttekintése

A Nektv. számos, 2005-ben módosított rendelkezésének végrehajtása gyakorlati problémákat vet fel.

Ebben az alfejezetben – a teljesség igénye nélkül – kizárólag azokra a jogértelmezési nehézségekre kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek a szűkebb értelemben vett önkormányzatisággal, vagyis az elnök és a tagok jogállásával, valamint a testületi működés szabályozásával kapcsolatosak.

3.1.
A szószóló jogállása

A beszámolási időszakban a legtöbb állásfoglalás iránti kérelem a szószóló intézményével kapcsolatban érkezett Hivatalunkhoz.

A korábbi választási ciklusokban a települési önkormányzati képviselők vá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lasztásán legtöbb szavazatot elért kisebbségi jelölt szószólónak minősült, függetlenül attól, hogy mandátumot szerzett-e a képviselő-testületben. Az Ötv. hatályos – a kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása során megállapított – rendelkezése értelmében a szószólót megillető jogokat a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja.

Az egyik megyében a főjegyző írásban tájékoztatta a területi kisebbségi önkormányzat elnökét, hogy nem tekinthető szószólónak. Álláspontját arra alapozta, hogy a szószóló jogköreit a Nektv. 40. §-a határozza meg, és a területi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó fejezet nem utal vissza erre a törvényszakaszra.

Ez az értelmezést azért nem tartjuk elfogadhatónak, mert az Ötv. előírja, hogy a megyei önkormányzat működésére – eltérő szabályozás hiányában – a települési önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ebből következően a területi kisebbségi önkormányzat elnökét ugyanazok a szószólói jogosultságok illetik meg a megyei önkormányzat közgyűlésében, mint amelyeket a települési kisebbségi elnök gyakorol a települési önkormányzat képviselő-testületében.

Számos településen gondot okoz, hogy nem egyértelmű: a kisebbségi elnök szószólóként mely napirendi pontok tárgyalásakor vehet részt a helyi önkormányzat képviselő-testületének vagy bizottságának zárt ülésén.

Az Ötv. rendelkezései értelmében a szószóló jogosult részt venni a zárt üléseken. A Nektv. ezzel szemben csak a „kisebbséget érintő” napirend kapcsán biztosít tanácskozási jogot a szószóló számára.

Az egyértelműen kijelenthető, hogy ha a települési önkormányzat a kisebbségi kulturális autonómia megvalósításával – így például az oktatással, valamint az anyanyelv és a hagyományok ápolásával, az építészeti és egyéb tárgyi emlékek megőrzésével – kapcsolatos kérdéseket tárgyalja, a kisebbségi elnök számára szószólói minőségében a zárt üléseken is biztosítani kell a részvétel jogát. Különösen így van ez akkor, ha a közgyűlés vagy a bizottság ülésén olyan döntést vitatnak meg, amelyhez kapcsolódóan a kisebbségi önkormányzatot egyetértési vagy véleményezési jog illeti meg. A szószóló kizárása a települési önkormányzat zárt üléseiről lényegében a kisebbségi autonómia tartalmának „kiüresítéseként” lenne értékelhető.

Abban az esetben is indokolt azonban, hogy a szószóló részt vehessen a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve a bizottságoknak a zárt ülésein, ha olyan kérdéseket tárgyalnak, amelyek kihatással vannak a kisebbségi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

közösség tagjaira is. Ebbe a körbe tartoznak például az egészségügyi és szociális feladatok ellátásával, az épített és a természeti környezet védelmével, a területrendezéssel, a területfejlesztéssel, a csatornázással, a közlekedéssel, valamint a foglalkoztatással és a szakképzés összehangolásával kapcsolatos önkormányzati feladatok.

Álláspontunkat tehát úgy tudjuk összefoglalni: a kisebbségi önkormányzat elnöke szószólóként akkor vehet részt a képviselő-testület (közgyűlés), valamint a bizottság zárt ülésén, ha az általa képviselt kisebbséget legalább közvetve érintő napirendi pontot tárgyalnak. Alapvető törvényességi követelménynek tartjuk, hogy a helyi önkormányzat szervei a „kisebbséget érintő ügy" fogalmát – a jogalkotó szándékával összhangban – a lehető legszélesebben értelmezzék, vagyis a szószólót ne zárják ki indokolatlanul a zárt ülésekről.

Többen kérték állásfoglalásunkat arról, hogy a helyi önkormányzat köteles-e tiszteletdíjat, valamint költségtérítést fizetni a szószóló részére.

A Nektv. 41. § (2) bekezdése értelmében a szószóló e megbízatása ellátásáért külön tiszteletdíjra nem jogosult, rá egyebekben a tanácsnokra vonatkozó költségtérítést, juttatást szabályozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

E törvényszakaszt álláspontunk szerint úgy kell értelmezni, hogy a helyi önkormányzat nem folyósíthat tiszteletdíjat a szószószóló részére. Mindazokat a természetbeni juttatásokat és költségtérítést meg kell azonban állapítania számára, amelyek az általa választott tanácsnokot is megilletik. A tanácsnok egy meghatározott feladatkör ellátására megválasztott képviselő. Ebből következően tanácsnok hiányában a szószóló azokat a természetbeni juttatásokat igényelheti, amelyek a helyi önkormányzat képviselőjét is megilletik.

A kisebbségi önkormányzat elnökének e választott tisztségével összefüggő és számlával igazolt költségeit a kisebbségi önkormányzatnak kell megtérítenie. Abban az esetben azonban, ha a szószólói feladatai ellátása során merülnek fel költségei, ezek megtérítését a helyi önkormányzattól igényelheti.

Példával illusztrálva: ha a kisebbségi önkormányzat elnöke a kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítését segítő önköltséges tanácskozáson vesz részt, az utazási jegyekkel a kisebbségi testületnek számolhat el. Abban az esetben azonban, ha szószólóként részt kíván venni a képviselő-testület (közgyűlés) ülésén, úgy az útiköltséget a helyi önkormányzatnak kell megtérítenie.

A szószóló eredeti funkciója szerint egyszemélyes intézmény. Számos gyakorlati probléma adódik ezért abból, hogy jogköreit jelenleg egy testület ve-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zetője gyakorolja. Álláspontunk szerint a szószóló intézményének fenntartása nem indokolt, ehelyett a kisebbségi önkormányzat elnökének jogosultságait kellene kiterjeszteni, megerősíteni.

3.2.
Az elnök lemondása

A Nektv. – a nem kellően átgondolt törvénymódosítás következtében – nem szabályozza egyértelműen az elnöki tisztségről történő lemondás eseteit.

A Nektv. 30/P. § (1) bekezdése kimondja, hogy az elnök megbízatása megszűnik:

a) a képviselői megbízatás megszűnésével [30/K. § (5) bekezdés],

b) az elnöki tisztségnek a bíróság által történő megszüntetésével.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium azt az álláspontot képviseli, hogy az elnök e tisztségéről csak képviselői megbízatásával együtt mondhat le.

Ezzel a jogértelmezéssel nem értünk egyet. Az elnököt a kisebbségi önkormányzat testülete választja minősített többséggel hozott határozatával. Ez azt feltételezi, hogy a tisztségre jelölt képviselő vállalja az elnöki jogkörök ellátását, gyakorlását.

A Nektv. 30/K. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési kisebbségi önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik az írásbeli vagy a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvébe foglalt lemondással. Miután a jogalkotó az elnöki tisztség megszűnési eseteként hivatkozik erre a törvényszakaszra, így véleményünk szerint lehetőség van az analógia alkalmazására. Ez azt jelenti, hogy az elnök – képviselői megbízatásának megtartása mellett – lemondhat e tisztségéről.

A kisebbségi önkormányzatok működőképességének fenntartása érdekében fontosnak tartjuk, hogy a mi értelmezésünk váljon általánosan elfogadottá. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy az elnökök akkor is ragaszkodni fognak tisztségükhöz, ha nem tudják megfelelően ellátni az azzal járó feladatokat.

3.3.
A képviselői költségtérítés

Tapasztalataink szerint számos településen konfliktus forrása, hogy nem egyértelmű: jár-e költségtérítés a kisebbségi önkormányzati képviselőknek.

A Nektv. nem rendelkezik a kisebbségi képviselők költségtérítéséről. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Nektv. 63. § (1) bekezdése azonban kimondja, hogy a törvényben nem szabályozott kérdésekben a kisebbségi önkormányzatokra megfelelően alkalmazni kell a helyi önkormányzatokra, helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó jogszabályokat.

A fentiekben hivatkozott utaló szabály alapján tehát a kisebbségi képviselők esetében is irányadónak kell tekinteni a Pmtv. előírásait. A Pmtv. 18. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzati képviselőt költségtérítés illeti meg, mely rendelkezés tehát értelemszerűen vonatkozik a kisebbségi önkormányzati képviselőkre is.

A kisebbségi önkormányzati tagsággal összefüggő feladatok ellátása során költségek merülhetnek fel. A kisebbségi önkormányzat elnökének vagy tagjának a testület képviseletében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségét meg kell téríteni.

Megítélésünk szerint a kisebbségi képviselő jogosan igényelheti, hogy a saját testületének üléseire való beutazás költségeit – a kisebbségi önkormányzat éves költségvetése terhére – térítsék meg számára.

Sajnálatos módon az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium egy konkrét ügy kapcsán ezzel ellentétes álláspontot képviselt. A kötelező erővel nem bíró állásfoglalásban kifejtették, hogy a képviselő testületi vagy bizottsági ülésen való részvétele nem minősül „sem a közgyűlés képviseletében, sem megbízásából ellátott tevékenységnek”, ezért nincs lehetőség arra, hogy az utazási költségeket a Pmtv. rendelkezései alapján megtérítsék számára.

Ezt az értelmezést nem tartjuk elfogadhatónak, mert méltánytalan lenne a képviselőkre terhelni azokat a költségeket, amelyek abból adódnak, hogy részt kívánnak venni a kisebbségi önkormányzat ülésein. Ebben a kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek a szaktárcával.

3.4.
A kisebbségi önkormányzat nyelvhasználati joga

Több országos kisebbségi önkormányzat kifogásolja, hogy az új törvényi rendelkezések csorbítják az általuk képviselt közösség nyelvi jogait.

A Nektv. 30/H. § (4) bekezdés értelmében a települési kisebbségi önkormányzat ülésére a jegyzőt meg kell hívni, függetlenül attól, hogy beszéli-e az adott kisebbségi nyelvet.

Ezt a rendelkezést azért kifogásolják a kisebbségi közösségek, mert attól tartanak, hogy a nyelvi asszimilációt fogja erősíteni. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az volt, hogy elősegítse a kisebbségi önkormányzatok törvényes működését. A jegyző részvétele azonban azzal a következménnyel járhat,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy a kisebbségi önkormányzatok egy része a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel.

A kisebbségi önkormányzat működésének törvényességét a közigazgatási hivatal ellenőrzi, a jegyző csupán törvénysértésre utaló jelzéssel élhet. Javasoljuk ezért, hogy a Nektv. a kötelező meghívás helyett azt mondja ki: a jegyző vagy megbízottja meghívás esetén köteles részt venni a kisebbségi önkormányzat ülésén.

A másik gyakorlati probléma a jegyzőkönyvvezetéssel kapcsolatos.

A Nektv. rendelkezései szerint ha a kisebbségi önkormányzat kisebbségi nyelven és magyarul készít jegyzőkönyvet, az előbbit kell hitelesnek tekinteni. Az általános gyakorlat azonban az, hogy a közigazgatási hivatalok magyar nyelvű jegyzőkönyv megküldését kérik a kisebbségi önkormányzatoktól.

A kisebbségi önkormányzatok el nem vitatható joga, hogy anyanyelvükön tartsák üléseiket. Fontos érdek fűződik azonban a testületi működés törvényességi ellenőrzésének biztosításához is. Jogos és méltánylandó igénynek tartanánk ezért, hogy a jövőben költségvetési többletforrásban részesüljenek azok a kisebbségi önkormányzatok, amelyek vállalják jegyzőkönyvük magyar nyelvre történő fordítását.

4.
Kisebbségi önkormányzatok és a helyi „nagypolitika”

A roma szervezetekről, kisebbségi önkormányzatokról már-már általánosságban az jelenthető ki, hogy az utóbbi 10 évben átpolitizálódtak: leképezték a „nagypolitika” baloldal/jobboldal megosztottságát. Köztudott, mert a roma szervezetek egy része nevében is jelzi politikai kötődését.

Kevesebben tudják, hogy a kisebbségi önkormányzatok jog- és érdekérvényesítési lehetősége általában véve – sajnos – az országos és (főként) a helyi politika függvénye. A helyi önkormányzati képviselőjelölteknek szükségük van a kisebbségi önkormányzati jelöltekre, pontosabban a kisebbségi közösségre mint szavazóbázisra, a kisebbségi önkormányzatok pedig a kulturális autonómia érdekében tényleges tevékenységet kifejteni csak a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásával tudnak. A baloldali vezetésű helyi önkormányzat azonban a baloldali, a jobboldali pedig a jobboldali kötődésű kisebbségi önkormányzatot támogatja elsősorban.

A pártpolitikának a kisebbségi jogérvényesülésre gyakorolt káros hatását fölösleges is elemeznünk, mindössze egyetlen jellemző példát mutatunk be.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy kistelepülésről – ahol régóta békében és egyetértésben élnek egymás mellett a szlovák nemzetiségi és a magyar lakosok – három állásfoglalás iránti kérelem is érkezett. Sőt, egyéb kérdésekben is számos alkalommal folytattunk a felekkel – telefonon, s egy alkalommal a helyszínen – informális egyeztetést.

A legutóbbi választások óta a község új vezetése, bár szóban többször is kinyilatkoztatta, milyen fontosnak tartja a nemzetiségi kultúra megőrzését és továbbörökítését, a gyakorlatban sorra hozta azon határozatait, melyeket a szlovák önkormányzat szlovákellenesnek érzett.

A polgármester ezt hamis beállításnak tartja. Arra hivatkozott, hogy intézkedéseikkel „az egyes kiváltságos csoportok" előjogait kívánják megszüntetni. Az viszont tény, hogy a megváltozott politikai összetételű képviselő-testület már nem ápol olyan jó kapcsolatot a szlovák kisebbségi önkormányzattal, mint – a három egymást követő cikluson keresztül működő – elődje.

Az ellentétek első áldozata a kétnyelvű helyi újság lett, amelyet a települési és a szlovák önkormányzat 13 éve közösen adott ki, azonban – a két testület közötti konfliktusok miatt – a települési önkormányzat már elzárkózott attól, hogy az önkormányzat lapjában szlovák nyelvű oldalak is megjelenjenek.

A másik ütközési felület a nemzetiségi iskola volt. A szlovák kisebbségi önkormányzatnak nem sikerült elérnie, hogy a szlovák nemzetiségi iskola igazgatói pályázatának feltételei közé bekerüljön a nemzetiségi nyelv ismerete, és előnyként való feltüntetése is csak nagy harcok árán, jelentős részben az ombudsmani állásfoglalást felhasználva sikerült. A helyi viszonyok bonyolultságát jelzi, hogy a településen 2006-ban – részben a kisebbségi választási rendszer régi-új hiányosságaira visszavezethetően – német kisebbségi önkormányzat is alakult, amely együttdöntési jogokat kívánt gyakorolni a szlovák nemzetiségi intézmény igazgatói kinevezésével kapcsolatban.

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy egyetértési jog illeti meg a kisebbségi önkormányzatot azon pályázati feltételek megfogalmazása során, amelyet a kisebbségi iskola igazgatói állására írt ki az intézményt fenntartó települési önkormányzat. A pályázati kiírás ugyanis nem egyszerű vitaanyag, nem szimpla döntés-előkészítő eljárási jellegű intézkedés, hanem a kinevezést alapvetően behatároló-meghatározó olyan közbenső érdemi döntés, amelyben nemcsak a vezetővel szemben támasztott jogszabályba foglalt követelményeket, hanem az elbírálásnál figyelembe vehető egyéb, például előnyben részesítési szempontokat is rögzítik/rögzíthetik.

Annak érdekében tehát, hogy ne „üresedjék ki" az egyetértési jog tartalma,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

jogilag megalapozott, hogy az egyeztetés ne pusztán a kinevezés aktusára korlátozódjék, hanem – ésszerű keretek között – már az előkészítés fázisába is bevonják a kisebbségi önkormányzatot.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy egyébként a racionalitás, a józan belátás is azt kívánja, hogy a fenntartó települési önkormányzat az egyetértési joggal bíró kisebbségi önkormányzat ismert, szakmailag alátámasztott és nem jogellenes feltételeit a pályázati kiírásba beépítse annak érdekében, hogy az intézmény működését veszélyeztető esetleges konfliktust ezzel elkerülje.

A szlovák nyelv ismeretének és a nemzetiséghez való kötődésnek előnyben részesítési szempontként való megfogalmazása egy olyan (kiválasztandó) igazgató esetén, akinek az intézményében valamennyi tanuló részt vesz a kisebbségi nevelésben-oktatásban, szakmailag igazolható, sőt kifejezetten kívánatos. Alátámasztható ez az elvárás még akkor is, ha az érintett iskola pedagógiai programja a nyelvoktató kisebbségi oktatást tartalmazza, így az igazgató – a nemzetiségi anyanyelvű és a nemzetiségi kétnyelvű kisebbségi intézmény vezetőjére vonatkozó törvénybe foglalt plusz feltételeknek – nyelvi és származási kompetenciáknak nem köteles megfelelni.[42]

Fontos, hogy az intézmény fenntartója csak akkor dönthet úgy, hogy azonos feltételek esetén él az előnyben részesítés lehetőségével, ha az ennek alapjául szolgáló szempontokat a pályázati felhívásban közzéteszi, valamint a pályázatok elbírálása során ezek érvényesítésével nem sért alapvető jogot, nem biztosít feltétlen előnyt, és nem zárja ki az egyéni szempontok mérlegelését.[43]

Újabb konfliktusforrást jelentett az, hogy – az újonnan létrejött német kisebbségi önkormányzat[44] kezdeményezésére – a települési önkormányzat (a német mellett) a szlovák kisebbségi oktatás iránti igényt is fel kívánta mérni. A felméréshez alkalmazni kívánt kérdőív tervezetét tanulmányoztuk, s megállapítottuk, hogy jelentős módosításra szorul. Számos észrevételünknek csak egyetlen (a helyzetet jellemző) elemét emeljük ki: a hatályos szabályok szerint

[42] Kotv. 18. § (2). Ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást az kaphat, aki – az (1) bekezdésben meghatározottakon túl – rendelkezik az e törvény 17. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel. Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

[43] Erről az Ebktv. 11. § (2) bekezdése rendelkezik.

[44] A legutolsó népszámláláskor tíz-egynéhányan vallották magukat németnek a községben. Nem lehet véletlen, hogy a német önkormányzat által létrehozott néptánckört „átadták” a Nemzetiségi Kulturális Egyesületnek, amely szlovák népdalokat énekel, szlovák néptáncokat táncol.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a kisebbségi nevelést-oktatást csak első osztálytól, felmenő rendszerben lehet bevezetni, ezért (értelemszerűen) a kérdőív címzettjei csak a következő tanévre elsősként „beiratkozó” gyermekek szülei lehetnek, a kérdőívet mégis minden szülőnek eljuttatták.

5.
A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatos beadványok

A Kormány a kisebbségi közügyek állami támogatásának részeként hozta létre a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványt (Közalapítvány).

A közalapítvány kuratóriuma 21 főből áll, akik részint kormánypárti, részint az ellenzéki pártok, a Kormány és az országos kisebbségi önkormányzatok delegáltjai, valamint a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által delegált személy.

A „pályázati rendszer” intézményével szemben megfogalmazott gyanakvások, miszerint az valamely csoport politikai érdekét juttatja kifejezésre, elérte a Közalapítványt is. Sokan feltételezik, hogy a magyar közpolitikai gyakorlat a kisebbségek támogatásába is „begyűrűzött”, és a döntések szubjektív alapon történnek.

Valóban elgondolkodtató, hogy a Közalapítvány eljárására, döntéshozatali mechanizmusára nem vonatkoznak a Ket. garanciális szabályai. A Közalapítvány jogállása ugyanis (polgári) jogi személy, amelynek működését az Alapító Okirata, Szervezeti és Működési Szabályzata és a Ptk. szabályozza. Ha mindehhez hozzáadjuk azt a két közismert tényt, hogy – sajnálatos módon – a kisebbségi szerveződések is jelentős mértékben pártpolitikai színezetet nyertek és pluralizálódtak, látnunk kell, hogy a pályázók gyanakvásának, előzetes fenntartásainak, még a teljesen megalapozatlan fenntartásoknak a megszüntetése érdekében is határozott lépéseket kell tenni.

Két problémára hívjuk fel a figyelmet:

1. A Közalapítvány pályázatelbíráló szisztémájában a független szakmaiság szempontja kevéssé markánsan jelenik meg.
2. A Kuratórium a meghozott elutasító döntését – joggal kifogásolható módon – nem indokolja.

A Közalapítvány támogatási tevékenységét pályázatok kiírása útján végzi. A

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

döntéshozatali mechanizmus két szakaszból áll. A pályázatokat döntésre nem független szakértők, hanem a Kuratórium tagjaiból álló bizottság készíti elő, a döntést pedig a Kuratórium hozza. Így az előfeltevésekkel élő (a „gyanakvó") kívülállók szemében formálisan nem válik el egymástól a döntés esetleges politikai és szakmai eleme.

További súlyos probléma, hogy a döntés-előkészítő bizottság a munkateherre tekintettel csak névlegesen dolgozik bizottságként: a döntés-előkészítő javaslatokat ugyan valamennyien szignálják, de mivel a beérkező pályázatokat a bizottság tagjai szétosztják egymás között, a javaslat valójában egyetlen ember javaslata, ami azért keltheti a visszásság gyanúját, mert a Kuratórium a döntés-előkészítő „bizottság" javaslatát szinte 100%-os arányban el szokta fogadni.

A kérdéskör komplex bemutatására alkalmas a következő panasz és kivizsgálásának eredménye:

Egy kulturális, közművelődési tevékenységet folytatató cigány egyesület elnöke arról tájékoztatott minket, hogy 17 év óta működő, intézmény-fenntartó, évenkénti vetélkedő- és táborszervező, nagy pályázatírási és programszervezési gyakorlattal rendelkező szervezete négy pályázatot nyújtott ugyan be a Közalapítványhoz, de egyikkel sem nyert, míg az a hasonló kvalitással nem rendelkező szervezetek minden pályázatát támogatta. Más civil szervezetekkel is egyeztetve arra a következtetésre jutott, hogy „a Közalapítvány 2007. évi pályázati elbírálásainál elsősorban nem a szakmai, hanem politikai döntések születtek".

Az ügy kivizsgálása során felvettük a kapcsolatot a Közalapítvány igazgatójával, aki elmondta, hogy a pályázatelbírálást sérelmező panaszokat összegyűjti és azokat (az akkor még nem létező!) Felügyelő Bizottság elé terjeszti.

A panaszost a jogorvoslat ezen lehetőségéről tájékoztattuk, de ennek ellenére nem ő, hanem egy vele, illetve szervezetével kapcsolatban lévő, másik cigány szervezet nyújtotta be ugyanazt a panaszt. A beadványhoz csatolt táblázatos kimutatásból – ha a beadványozó a valóságnak megfelelően „sorolta be", csoportosította a pályázókat – kiderült, hogy a Közalapítvány azonos pályázatán részt vevő, más-más cigányszervezeti szövetséghez tartozó egyesületek és önkormányzatok támogatása között szignifikáns (kb. négyszeres) különbségek vannak.

A következő kéréseket, javaslatokat fogalmazta meg a beadványozó:

a) indokolják meg a pályázatok elutasítását;

b) akadályozzák meg a döntés-előkészítő bizottság (személy) támogatási javaslatainak kiszivárogtatását;

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

c) objektíven és a szakmaiságot figyelembe véve, fellebbezési lehetőséget biztosítva döntsön a támogatásokról a kuratórium; valamint

d) vizsgálja felül a kuratórium a roma pályázatokat.

A Felügyelő Bizottság a panasz benyújtását követően két hónappal később jött létre, és felkérte a beadvány megalapozottságának kivizsgálására és bizottsági előterjesztés-tervezet megfogalmazására egyik tagját. Egy hónappal később a Felügyelő Bizottság az előterjesztést megtárgyalta és elfogadta.

Az előterjesztés szövege – kommentár nélkül, szó szerint – a következő:

„A [...] Egyesület elnökhelyettesének megkeresésére és a MNEKK kuratóriumának felkérésére a felügyelő bizottság megvizsgálta a MNEKK-hez benyújtott és a kuratórium által elbírált, de az Egyesület elnökhelyettesének részéről kifogásolt pályázatokat.

A felügyelő bizottság a vizsgálat során megállapította, hogy az anyanyelvű kulturális és hitéleti pályázati kiírásra beérkezett és a [...] Egyesület által felsorolt pályázatokat előzetesen elbíráló munkabizottság – vélhetően a pályázatok sokasága és az elbírálásukra megmaradt idő rövidsége miatt – több pályázat esetében felületesen, a pályázati kiírás figyelmen kívül hagyásával, a pályázó által benyújtott pályázati cél, tartalom és költségvetési terv egységének alapos áttekintése nélkül tette meg javaslatát a kuratórium felé.

Nagyvonalúság, elfogultság, szubjektivitás, a hasonló pályázatok közötti aránytalanság egyaránt tapasztalható.

A vizsgálat alapján a felügyelő bizottság javasolja a MNEKK kuratóriumának, hogy a jövőben fokozott figyelmet szenteljen a pályázatok szakszerű, jól átgondolt, igazságos elbírálásának.”

A felügyelő bizottság ennek alapján úgy határozott, hogy ajánlást tesz a kuratóriumnak arra nézve, hogy az SzMSz-be vegye bele a titoktartási kötelezettséget, egyéb vonatkozásban a következő ajánlást fogalmazta meg:

a) Az egyes munkabizottságok tagjai a pályázatok beadásakor figyelmesen, objektíven, szakszerűen és igazságosan vizsgálják át és tegyenek javaslatot a program támogatására.

b) A kuratórium rögzítse írásban az SzMSz-ben, hogy a kurátoroknak titoktartási kötelezettségük van a pályázati javaslatokkal kapcsolatban mindaddig, míg a támogatásokról a kuratórium meg nem hozza a döntését.

c) A kuratórium vállalja fel döntéseit, és írásban indokolja meg az elutasított pályázóknak, hogy a programjuk miért nem kapott támogatást.

Mint látható, a Felügyelő Bizottság formálisan nem a kuratóriumi döntések hibáját mutatta ki, hanem a döntés-előkészítő bizottság egyes tagjaiét — igaz, az egyikből fakad a másik is; erre az előterjesztés utolsó mondata egyértelműen utal is. Másrészt nem tett javaslatot az elbírált pályázatok felülvizsgálatára.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kuratórium az előterjesztést megtárgyalta, majd a következő határozatokat hozta:

a) A kuratórium rögzíti az SzMSz-ben a kurátorok titoktartási kötelezettségét a pályázati javaslatokkal kapcsolatban a döntés meghozataláig.

b) A kuratórium minden esetben megindokolja a pályázóknak, hogy miért született negatív döntés a programjukkal kapcsolatban. (16 jelenlévő kurátor 11 igen-, 4 ellen- és 1 tartózkodó szavazatával.)

c) A 2. pontban jelzett határozatot semmisnek tekinti, és a negatív elbírálású pályázatok indoklásának kérdéséről az SzMSz-ben fog rendelkezni. (16 jelenlévő kurátor 14 igen- és 2 tartózkodó szavazatával.)

Megállapítható, hogy a kuratórium az objektivitás és szakszerűség kérdésével egyáltalán nem foglalkozott, holott erre a Felügyelő Bizottság felkérte. Ami pedig az elutasító döntések indokolási kötelezettségének tárgyalása során történt, a meghozott, majd rögtön visszavont határozat azt a látszatot keltheti, hogy a kuratórium nem vállalja döntései szakmai megalapozottságáért a felelősséget.

6.
Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő („Önhiki-s”) önkormányzatok és körjegyzőség, körjegyzőség és kisebbségi autonómia

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok működőképességük megőrzése érdekében kiegészítő támogatást igényelhetnek. Az 1000 fő alatti települések azonban csak akkor igényelhetik ezt a plusz központi támogatást, ha körjegyzőséghez tartoznak.[45] Az állam tehát a körjegyzőségek létrehozását nemcsak jelentős mértékű (532 ezer – 870 ezer Ft/körjegyzőség/hónap) normatív hozzájárulással támogatja[46], hanem a költségvetési kényszer eszközét is alkalmazza a kistelepülésekkel szemben: ezek „Önhiki” esetén működőképességüket csak körjegyzőséget megteremtve vagy körjegyzőséghez csatlakozva tarthatják fenn.

Kisebbségi problémává akkor válik a kérdés, ha nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott települések kényszerülnek költségvetési okból körjegyzőség

[45] A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési törvényéről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (költségvetési tv.) 6. számú melléklet 1.1. pontja.

[46] Költségvetési tv. 3. számú melléklet 3. pont.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

létrehozására. A hatályos szabályok ugyanis csak a lakosság számára és az érintett települések földrajzi elhelyezkedésére, vagyis arra vannak figyelemmel, hogy ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községekről legyen szó[47] – kisebbségi jogi szempontok nem merülnek fel.

A problémára a figyelmünket két – egymáshoz kapcsolódó – beadvány hívta fel. Ahhoz kértek segítséget tőlünk, hogy egy román település önkormányzata körjegyzőséghez csatlakozási kötelezettség alól felmentést kaphasson, illetve a megyén belüli román nemzetiségi oktatást biztosító nem szomszédos települések egymással hozhassanak létre körjegyzőséget.

Az üggyel az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal is foglalkozott, és a körjegyzőséghez csatlakozási kötelezettség alóli felmentést megtagadta.

Megállapítottuk, hogy a hatályos szabályok alapján a közigazgatási hivatal döntése jogszerű volt: törvényi feltételek hiányában a kérelemnek nem adhatott helyt. A költségvetési törvény ugyanis nem ad mérlegelési lehetőséget a döntés meghozatala során a közigazgatási hivatalnak: a felmentést meg kell adnia, ha a törvényben foglalt feltételek[48] fennállnak, minden más esetben meg kell tagadnia a hozzájárulását. (A konkrét esetben nem volt földrajzi akadálya annak, hogy a község akár két szomszédos településsel is körjegyzőséget hozzon létre, illetve nem volt olyan szomszédos működő körjegyzőség, amelyik a csatlakozási kérelmét elutasíthatta volna.)

Helytálló volt a közigazgatási hivatal azon megállapítása is, hogy formálisan az igazgatási és az intézményfenntartó (kisebbségi nevelést-oktatást biztosító) társulás nincs összefüggésben, így nincs akadálya annak, hogy a két társulási forma eltérő tagsággal működjön.

A körjegyzőség tagsága és a körjegyzőség („körjegyzői hivatal”) ugyanakkor mégis hatással lehet a kisebbségi jogok érvényesülésére.

[47] Ötv. 39. § (1).

[48] A közigazgatási hivatal a felmentést megadja:

a) ha az önkormányzat földrajzi helyzete nem teszi lehetővé, hogy az igazgatási feladatai ellátására körjegyzőséget alakítson, illetve ahhoz csatlakozzon;

b) ha az önkormányzat az igazgatási feladatai ellátására már működő körjegyzőséghez kívánt csatlakozni, de a körjegyzőséghez tartozó önkormányzatok ezt nem tették számára lehetővé;

c) a polgármesteri hivatalon túl intézményt nem tart fenn, ide nem értve, ha külön jogszabályok szerint létrehozott társulás(ok)ban vesz részt;

d) az 1.2.1. és 1.2.2. pontokban meghatározott kapacitás-kihasználtsági feltételeknek nem felel meg, illetve azok teljesítését nem vállalja, kivéve, ha a közigazgatási hivatal felmentésével rendelkezik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A körjegyzőséghez tartozó kisebbségi települések számára a kisebbségi jogok érvényesítése nyilván fontosabb helyi közügy, mint a kisebbségi lakossággal nem bíró településeké. Feltehető ennek alapján, hogy a körjegyzőség, illetve a körjegyző munkáját is eltérően ítélik meg, értékelik, miközben a körjegyzőség önkormányzati döntés-előkészítő, végrehajtó[49] és önálló feladatkörében is ellát kisebbségi jogérvényesítést.

Feltételezhető az is, hogy a körjegyzőséghez tartozó, kisebbségi lakossággal nem bíró települések számára kevésbé fontos lehetőség[50] az, hogy a körjegyzőség belső szabályzatában kisebbségi nyelvismeretet is alkalmazási feltételként írjon elő.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a kisebbségi törvény (is) a nemzeti és etnikai kisebbség definíciójának immanens elemévé tette az összetartozás-tudatot. A csoporthoz, közösséghez tartozás tudata pedig minél több jelképben és intézményben ölthet testet, annál erősebb.

A vázolt problémára megoldást jelenthetett volna, ha az Országgyűlés Önkormányzati és területfejlesztési bizottsága önkormányzatokat érintő törvények módosításáról címmel, 2007. október 30-án benyújtott, az Ötv. 39. §-ának módosítási tervét is tartalmazó önálló indítványát az Országgyűlés elfogadja. A törvényjavaslat a szomszédosság helyett ugyanis csak közelséget írt elő a körjegyzőség létrehozásának feltételeként[51].

[49] Ötv. 8 § (1): A települési önkormányzat feladata ... a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; (4) bekezdés: A települési önkormányzat ... köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

38. § (1) A képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A polgármesteri hivatal ellátja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott feladatokat.

(2) A körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a körjegyzőség látja el.

[50] A köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Kormányrendelet 3. §. A közigazgatási szerv belső szabályzatában alkalmazási feltételként együttesen, illetve külön-külön, további szakképesítés, szakmai vagy közigazgatási gyakorlat, továbbá idegen nyelv ismerete is előírható.

Nektv. 54. §. Azon a településen, ahol a kisebbséghez tartozó lakosság számaránya ezt indokolja, a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – biztosítani kell az adott kisebbség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.

[51] „Az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymáshoz közel fekvő települések polgármesteri hivatal közös fenntartására körjegyzőséget alakítanak.”

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Sajnálatos, hogy az önkormányzati törvény ez irányú módosítására nem került sor, holott a kisebbségek lakta települések esetében az általános körjegyzőség-alapítási szabályoktól való eltérés a kisebbségi autonómia teljesebb érvényesülését segítené elő.

7.
A kisebbségek állami támogatásának, gazdálkodásának aktuális kérdései

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának módja, mértéke és az e területet szabályozó jogszabályi háttér rövid fél év alatt gyökeres változáson ment át. Korai volna értékelni a különböző szintű kisebbségi önkormányzatokra gyakorolt hatását, erre e beszámoló keretében nem is vállalkozhatunk. Érdemes azonban elemezni az átformálódó jogi környezetet, illetőleg áttekinteni azt a folyamatot, amelynek eredménye alapvetően meghatározza a kisebbségi közösségeket képviselő önkormányzatok mozgásterét a jövőben.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásakor a jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Kormányrendeletben gondoskodott a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának alapvető szabályairól. E rendelet szabályozta a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési gazdálkodásának folyamatát, illetve meghatározta az országos kisebbségi önkormányzatok működésének kereteit is azzal, hogy kimondta: gazdálkodásukra a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályokat[52] kell alkalmazni.

A kisebbségi önkormányzatok államháztartás rendszerében való megjelenítése csak később, az Áht. 1995. évi módosításával[53] történt meg. A 1996. január 1-től alkalmazandó szabály szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetése az államháztartás helyi szintjét képezi. Az országos önkormányzatok államháztartási rendszerben történő elhelyezéséről azonban a jogalkotó még ekkor sem gondoskodott, így a helyi kisebbségi önkormányzatok átkerültek az államháztartás rendszerébe, míg az országos kisebbségi önkormányzatok továbbra is a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok szerint gazdálkodtak. Ez az elmúlt években több jogalkalmazási vitára, eltérő jogértelmezésre adott okot.

[52] A társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről szóló 114/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet.

[53] Az Áht. és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Várakozással tekintettek a jogalkalmazók a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó joganyag 2005. évi módosítása elé, ám ez a kívánt áttörést mégsem hozta meg.

Azt – a módosítás után – immár a kisebbségi törvény is rögzítette, hogy a kisebbségi önkormányzatok költségvetése az államháztartás részét képezi, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik. Meghatározta azt is, hogy gazdálkodására az államháztartás működési rendjére, illetve a költségvetési szervek beszámolási és költségvetési kötelezettségére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, valamint besorolta a települési és a területi kisebbségi önkormányzatokat az államháztartás helyi önkormányzati rendszeréhez. A törvénymódosítás néhány olyan új elemet is hozott, amelyek az országos kisebbségi önkormányzatok megítélése szerint hátrányosak.

Az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szervként történő gazdálkodásának kérdése

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 57. §-ának értelmében (60/C. § (3) bekezdés): az országos kisebbségi önkormányzatoknak központi költségvetési szervként kellett volna gazdálkodniuk.

Az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései alrendszerek alkotják. A jogalkotó azzal, hogy a települési és területi kisebbségi önkormányzatokat az államháztartás helyi rendszeréhez, az országos kisebbségi önkormányzatokat pedig a központi alrendszerhez sorolta, feltehetőleg a kisebbségi önkormányzati gazdálkodás két szintjét kívánta államháztartáson belül megjeleníteni. Ez a törekvés azonban több okból nem elfogadható.

A II. Kisebbségi Kerekasztal szeptemberi ülésén az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői áttekintették mindazokat a kérdéseket, amelyek az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szervként történő működése kapcsán felvetődtek. A Kerekasztal kinyilvánította, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok nem kívánnak központi költségvetési szervként megjelenni és működni az államháztartás központi szintjén. A kisebbségi vezetők egybehangzó álláspontja szerint összeegyeztethetetlen az önkormányzati önállósággal az, hogy az országos önkormányzatok központi költségvetési szerv módjára gazdálkodjanak.

A Kerekasztal állásfoglalását továbbítottuk a Miniszterelnöki Hivatal kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkárához, és az országos kisebbségi önkormányzat 13 vezetőjének a Magyar Köztársaság Országgyűlés-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ének Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságához benyújtott, központi költségvetési törvényjavaslat módosítását célzó közös kezdeményezését támogatva pedig jeleztük a pénzügyminiszternek is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó rendelkezés „központi" jelzőjének elhagyása érdekében a törvény 2/3-os törvénnyel történő módosítását tartjuk szükségesnek. Kezdeményezésünket megküldtük az igazságügyi és rendészeti miniszternek, és eljuttattuk az Országgyűlés Elnökének is, kérve, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel segítse a törvényjavaslat javasolt módosítását.

Megkereséseinkben azt is jeleztük, hogy szükséges az összes bizonytalan tényezőt tisztázni még a rendelkezés végrehajtását megelőzően, mielőtt az országos önkormányzatok központi költségvetési szervként történő működésüket esetlegesen mégis megkezdenék. Amíg a részletek nem tisztázottak, vagyis kétséges, hogy a központi költségvetési szervek tekintetében irányadó szabályok esetükben hogyan alkalmazandók, addig ennek a szabályozási alternatívának a bevezetését aggályosnak tartjuk. A szaktárcák figyelmét felhívtuk arra is, hogy olyan szabályozásra tegyenek javaslatot, amely megfelelő garanciát biztosít az önkormányzatiság elvének megfelelő biztosítására, emellett pedig jeleztük a jogszabálytervezet egyeztetésének szükségességét: biztosítani kell a kisebbségi önkormányzatok számára a véleménynyilvánítás lehetőségét.

A Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkársága a kérdésben azt az álláspontot képviselte, hogy kormányrendelettel – „technikai" módosítással – tervezi hatályon kívül helyezni a Nektv. 60. § (3) bekezdésének „központi" jelzőjét. A pénzügyminiszter kezdeményezésünkre arról tájékoztatott, hogy a „központi" jelző elhagyásához a PM a törvényjavaslatot előkészítette, emellett tájékoztatott arról is, hogy szakmai körökben egyetértés volt a tekintetben, hogy a valós gazdálkodás önkormányzati jellege, a Nektv. ennek megfelelő speciális szabályai mellett a központi költségvetési szervi gazdálkodási szabályok döntő része nem tudna érvényesülni.

A jogalkotói szándék, a szükséges 2/3-os többség biztosított volt, így az Országgyűlés a Nektv. és a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLVIII. törvény megalkotásával gondoskodott a „központi" jelző elhagyásáról. E jogszabály rendelkezése alapján az országos önkormányzatok gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat – a Nektv.-ben foglalt eltérésekkel – kell alkalmazni, aminek feltételeit 2008. január 1-től kell biztosítani. Ennek végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7.1.
Az országos kisebbségi önkormányzatok hivatala működésének finanszírozása

A határidő tehát változatlan maradt: az országos kisebbségi önkormányzatoknak 2008. január 1-től át kell térniük a költségvetési gazdálkodásra. Működésük feltételeit, gazdálkodásukat, hivatalukat ennek megfelelően kell kialakítaniuk. Ezzel összefüggésben a II. Kisebbségi Kerekasztal szintén kifejtette álláspontját: egyetértettek abban, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok hivatalának felállításához, folyamatos működtetésével és fenntartásával összefüggő rendszeresen felmerülő többletköltségek finanszírozásához normatív működési célú többlettámogatás szükséges. Az országos önkormányzati hivatal fenntartása, folyamatos működtetése azonban – a korábbi működéshez képest – más típusú finanszírozást igényel.

A hivatalfenntartással összefüggésben a kisebbségi vezetők azt is megfogalmazták, hogy finanszírozásuk az évekkel korábbi állapotoknak felel meg, annak ellenére, hogy némely országos kisebbségi önkormányzat létszáma az elmúlt időszakhoz képest is jelentősen nőtt. Ezt az érintett kisebbségi vezetők közvetlenül is jelezték a szaktárcák vezetőinek, kérve, hogy a megnövekedett feladatok ellátásával összefüggésben keletkezett többletkiadások figyelembevételével állapítsák meg az országos önkormányzat éves költségvetését.

A II. Kisebbségi Kerekasztal felhívta a figyelmet az anyanyelvi szakemberek hiányára, tekintettel arra, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok hivatalában feladataik ellátása során anyanyelvüket használják. Felvetődött az is, hogy több, kisebb költségvetéssel rendelkező országos kisebbségi önkormányzat társulásban tartson fel közös hivatalt, ám egyetértettek abban, hogy ez a nyelvi asszimimilációt erősítené, ezért az önálló hivatalvezetőhöz és gazdasági vezetőhöz ragaszkodva, a könyvvizsgáló, illetve a belső ellenőr közös alkalmazását látták megvalósíthatónak.

Annak tisztázása érdekében, hogy hivataluk létrehozásához a kisebbségi önkormányzatok korábban kaptak-e támogatást, megkerestük a Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárát, egyúttal kértük, hogy a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok 2008. évi állami támogatási rendszerének kialakítása során a Kerekasztal egységes véleményével összhangban lévő álláspontot képviseljen, a kisebbségi önkormányzatok működőképességének megőrzése, a nyelvvesztés, az asszimiláció megelőzése, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok átgondolt finanszírozásának biztosítása érdekében.

A pénzügyminiszternél azt kezdeményeztük, hogy tekintse át az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatását, mérje fel azokat a költsé-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

geket, amelyek a költségvetési gazdálkodásnak is megfelelő hivatali szervezet kialakításával kapcsolatosan felmerülhetnek, és az egyeztetéseket követően a költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódóan készítse elő a szükséges módosító indítványt.

A pénzügyminiszter álláspontja szerint az országos kisebbségi önkormányzatok támogatásának meghatározására vonatkozó esetleges javaslat kidolgozásában, egyeztetésében kormányzati részről alapvetően a Miniszterelnöki Hivatalnak kell szerepet vállalnia. A Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának válasza szerint a 2003. évi költségvetésben az országos önkormányzatok központi támogatása 10%-kal emelkedett, és egységesen 7,7 millió forint többlettámogatásban részesültek, ami a szakmai munka erősítését, egy – esetleg kettő – új érdemi munkatárs alkalmazását volt hivatott elősegíteni. Az országos kisebbségi önkormányzat hivatalában való nyelvhasználattal kapcsolatosan jelezte, hogy a többlettámogatás önmagában nem oldja meg az anyanyelvű szakemberhiány problémáját, elfogadta ugyanakkor, hogy a közös hivatalok létrehozása a nyelvi asszimilációt erősítheti, és szorgalmazta a közös könyvvizsgáló és belső ellenőr alkalmazását.

Az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodásával kapcsolatos többletterhek kompenzálására a javaslat megszületett. Azt, hogy ez a kérdés az intézkedés ellenére még mindig megoldatlan, és a probléma átfogó áttekintését igényel, alátámasztja az is, hogy a kisebbségi elnökök kezdeményezésére és egyetértésével pótlólag került fel a Miniszterelnöki Hivatal Finanszírozási és Támogatási Munkacsoport 2008. évi napirendjére az országos önkormányzatok finanszírozásának és a költségvetési egyeztetés szükségességének megvitatása.

Tény, hogy jelenleg az egyes kisebbségi önkormányzatok eltérő mértékben – ismeretlen tényezők alapján, nem egyenlő arányban megállapított, különböző címeken folyósított módon – jutnak költségvetési forráshoz. A kisebbségi önkormányzati vezetők azt szorgalmazták, hogy legyen lehetőségük az országos önkormányzatoknak ebben egyeztetni, annak érdekében, hogy finanszírozásuk megalapozottabbá, arányosabbá és kiszámíthatóbbá váljon.

7.2.
Az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok ellentmondásossága

A Nektv. új 31. §-a szerint az országos kisebbségi önkormányzatokra a Nektv.-nek a települési kisebbségi önkormányzat jogállására, feladat- és hatáskörére, szerveire vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, nem ide értve a gazdálkodá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sukra vonatkozó szabályokat. A Nektv. új, 39/D. §-ban rögzített rendelkezése szerint az országos önkormányzatoknak és munkaszervezeteiknek a működésükkel kapcsolatos gazdálkodására, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségére a költségvetési szervekre vonatkozó szabályokat a Nektv.-ben meghatározott eltérésekre tekintettel kell alkalmazni, az országos önkormányzat hivatalát ugyanakkor országos kisebbségi önkormányzati szervvé minősíti.

Mindezek a rendelkezések 2005. november 25-én léptek hatályba. Ezzel ellentétben a Nektv. – fentebb már elemzett – 60/C. § (3) bekezdése költségvetési gazdálkodásra történő áttérés határidejét 2008. január 1-ben szabta meg. Elvileg tehát az országos kisebbségi önkormányzatok költségvetési gazdálkodására vonatkozó szabályok megjelentek a jogszabályban, ám egyidejűleg hatályban volt a 20/1993. (III. 3.) Kormányrendelet vonatkozó rendelkezése is, mely alapján az országos önkormányzatok a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok szerint gazdálkodtak. (Ezt az ellentmondást csak a Kormányrendelet 2008. január 1-i hatályon kívül helyezése oldotta fel.)

Másrészről viszont még mindig hiányoztak a részletszabályok, amelyek kimunkálását a törvény a Kormány feladatává tette az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodása feltételeinek kialakítása tekintetében.

A jogalkotó ezzel együtt még három, kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabály megalkotásával volt adós: az országos önkormányzatok költségvetési gazdálkodási feltételeit megteremtő, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának rendjére vonatkozó, valamint a kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatását szabályozó rendeletekkel.

7.3.
2008. január 1. – fordulópont a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásában

A Nektv. 64. § (5) bekezdése a Kormányt hatalmazta fel a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámoló készítésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére, valamint a kisebbségi önkormányzatok a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét megállapító rendeletek megalkotására is.

A Kormány jogalkotási kötelezettsége tehát 2005. november 25. napjától, a Nektv. módosításának hatálybalépésétől fennállt. E kötelezettségének 2007 decemberében tett eleget, amikor megalkotta a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet, valamint a ki-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet.

7.4.
A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet – bár általános rendelkezései között a rendelet hatályát kiterjeszti a települési és területi kisebbségi önkormányzatokra, valamint azok költségvetési szerveire is – a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatokkal összefüggésben pusztán azt rögzíti, hogy gazdálkodásukra az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet (Ámr.) szabályait kell alkalmazni. Részletes szabályokat a továbbiakban csak az országos kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan állapít meg. E rendelkezés eredményeként az államháztartás működési rendjéről szóló rendelet hatálya alá kerülnek az országos kisebbségi önkormányzatok, valamint az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek. Ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzat hivatalára a Nektv.-ben megállapított szabályokat kell továbbra is alkalmazni, bár azokra vonatkozóan néhány sajátos szabályozást e rendelet is tartalmaz. E jogszabály záró rendelkezésével helyezi teljes egészében hatályon kívül a 20/1993. (III. 3.) Kormányrendeletet.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló kormányrendelet tervezetéhez fűzött, Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának megküldött véleményünk – eltekintve egy formai jelzéstől – a kihirdetett jogszabályban nem jelenik meg, így javaslatunkat, hogy a jogszabály határozza meg a költségvetés tervezésének alapvető határidőit, illetve azt, hogy a tervezés szakaszába – tekintettel az országos kisebbségi önkormányzatok és az általuk fenntartott intézmények speciális helyzetére – az intézményvezetőket is vonják be, illetve hogy egyértelműen legyenek megfogalmazva az érvényesítésre vonatkozó szabályok, a jogalkotó figyelmen kívül hagyta.

7.5.
A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény – véleményezésre szintén megküldött – tervezetének áttanulmányozását követően megfogalmazódtak mindazok a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

érintő hiányosságok, amelyeket összefoglalva eljuttattunk – a törvényjavaslatot előterjesztő – pénzügyminiszter számára. E törvény tervezetét összevetve a kisebbségi gazdálkodásra vonatkozó joganyaggal az a leglényegesebb következtetés vonható le, hogy a kisebbségi közösségek költségvetésből finanszírozott szerveinek tevékenységét, feladatainak ellátását alapvetően befolyásoló jogszabályok megalkotásánál, módosításánál a koncepcionális szemlélet nem érvényesült.

E törvénytervezet kapcsán jeleztük: nem vitatva, hogy szükségszerű a költségvetési folyamatokat szabályozó joganyag felülvizsgálata, átfogó és megújuló módosítása, mégis úgy tűnik, a kisebbségi önkormányzatok működését alapvetően befolyásoló jogszabályok megalkotása során nem érvényesültek kellően azok a szempontok, amelyeket az előterjesztő a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényjavaslat előkészítésekor szem előtt tartott: az előterjesztés e javaslat előterjesztésekor kiemelt figyelmet szentel a „lépcsőzetes" hatályba léptetésre annak érdekében, hogy a jogalkalmazók és a további jogalkotók – a megértésre és a megismerésre kellő időt hagyva – ismerhessék meg a törvény rendelkezéseit. Sajnálatos, hogy ezt az elvet és technikát a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok hatálybaléptetésekor nem alkalmazták. Ezért – tekintettel arra, hogy a javaslatból kiderült, hogy előkészület alatt áll az államháztartást szabályozó joganyag átfogó módosítása –, javasoltuk, hogy ennek áttekintése alkalmával immár az államháztartás rendszerébe tartozó kisebbségi önkormányzatokra és szerveikre vonatkozó szabályokat egységes koncepció szerint tekintsék át, megfontolva azok egységesebb, esetleg külön jogszabályban történő megjelenítését.

Ráirányítottuk a figyelmet arra a problémára is, hogy a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok több jogszabály összevetésével, együttes értelmezésével állapíthatók meg. Esetükben a norma pontos tartalmának meghatározása – a területre vonatkozó általános szabályok figyelembevétele mellett – az Áht., az Ámr. a Nektv., a 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet, a 376/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet és az egyeztetés alatt álló jogszabály rendelkezéseinek együttes értelmezésével, sok esetben csak analógia alkalmazásával lehetséges. Ez viszont a kisebbségi költségvetési szervek gazdálkodása során jogbizonytalanságot eredményezhet. (A beszámoló készítésének időszakában a törvényjavaslat még egyeztetés alatt állt.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7.6.
A kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló rendelet

Nem ejtettünk még szót a kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatásának szabályozásáról. A II. Kisebbségi Kerekasztal e kérdésről is az elsők között foglalt állást, leszögezve, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok feladatalapú finanszírozásának tervezett 70-30%-os megosztását elutasítja, azt forráselvonásként értékeli, és a kidolgozás alatt álló rendeleti szabályozással szemben alapvető követelménynek tekinti, hogy a feladatalapú finanszírozást a jelenlegi támogatáson felül állapítsa meg. A Kerekasztal állásfoglalását továbbítottuk a Miniszterelnöki Hivatal szakállamtitkárának, ám közel egy hónappal később szükségessé vált, hogy a pénzügyminiszter, illetőleg az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését is kezdeményezzük.

A normaszövegről, a feladatarányos támogatás feltételrendszerének kialakításáról hosszas vita folyt a Miniszterelnöki Hivatal Finanszírozási és Támogatási Munkacsoportjában, ahol egyaránt képviselték magukat a kisebbségi közösség részéről, a szaktárcáktól és szakmai szervezetektől. A mind a 13 kisebbség vezetőjét tömörítő II. Kisebbségi Kerekasztal álláspontját a munkacsoport kisebbségi önkormányzati tagjai mellett az ombudsmani hivatal is közvetítette a munkacsoport számára, következetesen képviselve: a differenciált támogatás bevezetését –amennyiben az a 640 ezer forint megosztására vonatkozik – nem támogatja. A munkacsoport ajánlásban fogalmazta meg a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő szükséges intézkedéseket, javaslatait, így a differenciált támogatással összefüggésben kialakított álláspontját is:

Abban – a II. Kisebbségi Kerekasztal közös álláspontjához hasonlóan – a munkacsoport tagjai is mindvégig egyetértettek, hogy amennyiben a jogalkotó a 640 ezer forintos támogatáson túl nem tud érdemi többletforrást biztosítani a feladatarányos támogatás bevezetéséhez, úgy a kormányrendelet hatálybaléptetését nem javasolja. A tervezett helyett új finanszírozási koncepció kidolgozását szorgalmazta, melynek lényege a kisebbségi önkormányzatok helyi önkormányzatoktól függő helyzetének megszüntetése. Ajánlásában felhívta azokra a problémákra is a figyelmet, amelyek a feladatarányos támogatás tervezett – természetesen 640 ezer forint feletti – pályázati rendszerével kapcsolatosan számolni kell.

Tekintve, hogy a jogalkotó időközben jóváhagyta és 2008. január 1-től hatályba léptette a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

rendjéről szóló 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendeletet, így – a beszámoló szűkös kereteire való tekintettel – a problémafelvetések bemutatását azokra korlátozzuk, amelyek a rendelet elfogadása ellenére – álláspontunk szerint változatlanul – fennállnak:

a) Az ellátott feladat szerinti differenciálás az egyes kisebbségi önkormányzatok között indokolható, nem elfogadható azonban annak célja: a nem a kisebbségi közösséghez tartozókból álló kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának kiszűrése más – jogi – eszközök alkalmazásával is elérhető.

b) A feladatalapú támogatás igénylése során a kisebbségi önkormányzatoknak formális követelményeknek kell eleget tenni, ami beláthatatlan pénzügyi és adminisztrációs terhet ró az önkormányzatokra – ideértve a polgármesteri hivatalt is –, ugyanakkor éppen a jogalkotó eredeti célja nem érvényesül.

c) A kisebbségi önkormányzatok 2008. évi finanszírozása azoktól a határozatoktól függ, amelyeket 2007. évben vagy korábban hoztak, esetleg külön határozatot nem igénylő tevékenységek ellátása esetén, vagy akkor, ha nem dokumentálták tevékenységüket, eleshetnek az igényelt összegtől, nem beszélve azokról a feladatokról, amelyek a kisebbségi önkormányzaton kívüli okból – helyi önkormányzat elmaradt intézkedése, megállapodás hiánya, forráshiány stb. – maradtak el.

d) Alapvetően befolyásolja a feladatalapú támogatáshoz jutást az is, hogy a helyi önkormányzat bevonja-e a kisebbségi önkormányzatokat „a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedések meghozatala előtt” a döntéshozatalba, együttműködik-e feladatai ellátásában.

e) Kérdés továbbá, hogy a meghozott határozatok, illetve a rendeletben kialakított szempontrendszer alapján valóban mérhető-e, és valós alapon összehasonlítható-e az egyes kisebbségi önkormányzatok működése.

A munkacsoport álláspontja szerint a támogatásokról döntő bizottságnak nincs legitimációja, ezért kezdeményezték, hogy a költségvetési források elosztásáról olyan szakmai testület döntsön, amelyben a szakértőkön kívül az érintett kisebbségek is képviseltetik magukat.

Indítványozta jogszabály-módosítással elérni, hogy a működési támogatást ne csak a szűk értelemben vett működési költségekre lehessen fordítani, hanem felhasználhassák feladataik ellátására is, tekintve, hogy az Állami Számvevőszék ezt következetesen kifogás tárgyává tette.

A munkacsoport hangsúlyozta: olyan közvetlen normatív támogatási rendszert kell kialakítani, amely biztosítaná a kisebbségi önkormányzatok pénzügyi függetlenségét is. A kisebbségi önkormányzatok önállóságának erősítése a kisebbségi önkormányzás sarkalatos pontja, erre a munkacsoport kiemelt

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

figyelmet fordított, érvelését megfogalmazta a jogalkotó számára:

A kisebbségi önkormányzatok közvetlen finanszírozásának megvalósítása érdekében meg kell teremteni a közvetlenül folyósított önálló bevétel, független pénzügyi háttér (önálló bankszámla, szabályzatokról történő önálló rendelkezés, minőségi együttműködés stb.) feltételeit. Ezek – megfelelően szabályozott jogi háttérrel együtt – adhatják meg a kisebbségi önkormányzatok önállóságát. A helyi és a kisebbségi önkormányzat közötti jogviszony szabályozatlansága is – a költségvetés összeállítására vonatkozó megállapodás kötelező megkötését kivéve – rendkívüli mértékben kiszolgáltatottá teszi a kisebbségi önkormányzatokat.

A jóváhagyott normaszöveg alapján megállapítható, hogy a feladatarányos támogatásról szóló kormányrendeletnek nem sikerült megfelelnie a vele szemben támasztott, a kisebbségek, szaktárcák és szakmai szervezetek által kialakított, közös megegyezésen alapuló követelményeknek. A törekvések ellenére sem sikerült meggyőzni a jogalkotót arról, hogy előzetesen rögzített standardok alapján megállapított normatív támogatás, és a pontosan körülhatárolt feladatokra alapozott feladatmutatók alapján számított feladatalapú támogatás útján finanszírozza a kisebbségi önkormányzatokat.

Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotó a feladatarányos támogatásról szóló rendeletet – a gyakorlati tapasztalatok függvényében – az év során felül kívánja vizsgálni, elkerülhetetlennek tartjuk a kisebbségi vezetőkkel egyeztetett álláspontunk közvetítését a szabályozást előkészítő szakállamtitkárságnak.

7.7.
A 2008. évi költségvetési törvény

A települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok általános és feladatalapú támogatásának előirányzatát a 2008. évi költségvetési törvény a központosított előirányzatok között, az 5. számú mellékletben állapította meg. A költségvetési törvény tervezetének melléklete szerint a támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályait a Kormány – 2008. január 15-éig – rendeletben határozza meg.

A jogszabály tervezetének véleményezése során kifejtett álláspontunk szerint ez ellentétes az Áht. rendelkezéseivel, ellehetetleníti a kisebbségi önkormányzatok költségvetési tervezését, kiszámíthatatlanná teszi a gazdálkodást a következők miatt:

Az Áht.-ben, valamint az Ámr.-ben rögzített szabályok szerint a polgármester a jegyző által elkészített költségvetési koncepciót november 30-ig nyújtja

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

be a helyi önkormányzat képviselőtestületének. Ezt megelőzően, a költségvetési koncepció kialakításának időszakában a jegyző a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési szerveinek tekintetében a helyi kisebbségi önkormányzat elnökével egyeztet.

A kisebbségi önkormányzat költségvetési finanszírozásának feltételeit meghatározó – költségvetési törvényjavaslat szerinti határidőre megalkotott – rendelet megfosztja a kisebbségi önkormányzatot attól, hogy – finanszírozásuk alapvető szabályai ismeretének hiányában – érdekeiket a helyi önkormányzat költségvetési koncepciójának kialakítása időszakában képviseljék. Amennyiben ugyanis a költségvetési támogatás feltételeit nem ismerik, azzal a koncepcióalkotás időszakában (november 30-ig) összegszerűen számolni sem tudnak, így költségvetési tervezésük bizonytalanná válik.

A bevezetett új szabályok, határidők nem illeszkednek a kisebbségi önkormányzat költségvetési tervezésének folyamatához sem. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállósága – jogszabályban garantált mellérendelt helyzetük ellenére – sem biztosított, valamint hogy a kisebbségi közösség számára értékteremtő kisebbségi önkormányzatok csekély mértékű költségvetési forrás felett rendelkeznek, emellett függőségüket erősíti az is, hogy mind az infrastruktúra biztosítottsága, mind a kisebbségi közösség érdekében felvállalt feladatok ellátása, mind forrásaik kiegészítése terén a helyi önkormányzatra vannak utalva, kijelenthetjük, hogy e rendelkezés tovább szűkítette a kisebbségi önkormányzatok mozgásterét, ahelyett, hogy az elmúlt 10 év tapasztalatai alapján, objektív ismérvek szerint, átfogó módon tekintette volna át és gondolta volna újra a jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatását.

Ezekre az okokra tekintettel kezdeményeztük a pénzügyminiszternél, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket (normaszöveg kidolgozása, egyeztetése az országos önkormányzatokkal) annak érdekében, hogy a feladatalapú támogatás igényléséről, döntési rendszeréről, folyósításáról és elszámolásáról szóló kormányrendelet legkésőbb 2007. november 30. napjáig – legalább a koncepcióalkotásig – kihirdetésre kerüljön.

A pénzügyminiszter álláspontja szerint a költségvetési törvényjavaslat és az Áht. nem tartalmaz ellentétes szabályozást, azzal viszont egyetértett, hogy a vitatott rendelet korábbi időpontban kerüljön előterjesztésre és jóváhagyásra, mert kényelmesebb, megfontoltabb tervezést tesz lehetővé, ha a kisebbségi önkormányzatok korábban szerezhetnek információt az új támogatás rendjéről. A rendeletet 2007. december 23-án hirdették ki.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

7.8.
A kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogának érvényesülésével összefüggő problémák

A költségvetési törvényjavaslat kapcsán, az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőinek jelzése alapján került megállapításra az a tény, hogy az éves költségvetési törvény egyeztetésekor az országos önkormányzatok véleményét nem kérik ki.

A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontjában kimondja, hogy az országos önkormányzat véleményt nyilvánít – a helyi önkormányzat rendelete kivételével – az általa képviselt kisebbségeket e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről.

Az Áht. 43/A. §-ában úgy fogalmaz: a Kormány az Országgyűléssel egyidejűleg tájékoztatja a köztestületeket, valamint az országos kisebbségi önkormányzatokat a következő évi gazdaságpolitikai elképzelésein alapuló költségvetési politika fő irányairól, a rájuk vonatkozó pénzügyi szabályozás előzetes elgondolásairól.

A Nektv. módosított 63. § (3) bekezdése rögzíti azt, hogy az országos önkormányzatok költségvetését a költségvetési törvény az Országgyűlés fejezetében állapítja meg, ezen belül elkülönítve az országos kisebbségi önkormányzat által részben vagy egészben fenntartott intézmények központi támogatását.

A fentiek alapján egyértelmű: a Nektv. a véleménynyilvánítás jogát biztosítja az országos önkormányzatok számára a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban is. Ez a jog a 2008. évi költségvetés tervezése során nem érvényesült. A Miniszterelnöki Hivatal a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő benyújtását követően hívta össze az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőit és csupán tájékoztatást adott a költségvetés 2008. évi sarokszámairól. Ezzel csak formálisan tett eleget az Áht. szabályai szerinti kötelezettségének, ami semmiképp sem tekinthető véleményezésnek, érdemben ezzel a jogukkal a kisebbségi önkormányzatok nem élhettek. Emellett meg kell jegyeznünk azt is, hogy az országos önkormányzatok gazdálkodása folyamatának átalakítása, a költségvetési gazdálkodásnak megfelelő munkaszervezet – 2008. január 1-től történő – kialakítása újabb terhet rótt az országos önkormányzatokra, ám költségvetési egyeztetés erről sem folyt.

Az országos kisebbségi önkormányzatoknak arra sem volt lehetőségük, hogy az éves költségvetés kisebbségeket érintő részét a tervezés időszakában megismerjék és – különös tekintettel a 2008. január 1-től esedékes változásokra – a kisebbségekre vonatkozó előirányzatok alakulását véleményezzék.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ez a gyakorlat álláspontunk szerint a Nektv. rendelkezéseivel ellentétes. A jogsértő gyakorlat megszüntetése, illetve jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményeztük a pénzügyminiszternél, hogy gondoskodjon az államháztartási törvény módosításának előkészítéséről és benyújtásáról annak érdekében, hogy az országos önkormányzatok – a Nektv. 38. §-ában foglaltakkal összhangban – jogilag szabályozott eljárási rendben véleményezhessék a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről szóló törvényjavaslatnak az általuk képviselt kisebbséget érintő részét.

A pénzügyminiszter a kezdeményezés vonatkozásában kialakított álláspontja szerint az Áht. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely a PM számára jogot biztosítana vagy kötelezettséget róna a költségvetési törvényjavaslat egyeztetésére. A Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 176/2007. Korm. rendelet alapján a miniszter előkészíti a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével és jogaival összefüggő jogszabályokat, koordinálja a kormányzat szervek részvételét, közreműködését a kisebbségek jogainak érvényesítésében. A pénzügyminiszter véleménye szerint nem szükséges újabb jogi szabályozás e kérdésben: az országos kisebbségi önkormányzatok véleménynyilvánítási joga gyakorlásának feltételeit a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti egységén keresztül kell megteremteni, amihez a szükséges eljárási rendet saját hatáskörében kell kialakítani.

A jogszabályok előkészítésével összefüggő problémák sajnos nem korlátozódnak a költségvetési törvény egyeztetésével összefüggő hiányosságokra. Összefoglalásul tekintsük át még egyszer:

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény több új rendelkezést épített a kisebbségi törvénybe:

a) a Nektv. új 60/C. § (3) bekezdése szerint az országos kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési szerv módjára történő gazdálkodása feltételeit a Kormánynak 2008. január 1-től kell biztosítani;

b) a Nektv. módosított 64. § (5) bekezdés a) pontja szintén a Kormányt hatalmazta fel, hogy a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámoló készítésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére vonatkozó szabályokat rendeletben állapítsa meg;

c) ugyanezen szakasz (5) bekezdésének b) pontja adott a Kormánynak felhatalmazást a kisebbségi önkormányzatok a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét megállapító rendelet megalkotására.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozását befolyásoló fentebb vázolt jogalkotási folyamatot annak eredményén keresztül vizsgálva könnyen belátható: a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok működését megalapozó új vagy módosuló egy időben, 2008. január 1-én hatályba lépő jogszabályok gyökeresen megváltoztatták a kisebbségi önkormányzati gazdálkodás jogi környezetét. (A teljes képhez tartozik, hogy a beszámoló készítésének időszakában előkészület alatt álló, a kisebbségi önkormányzatok működését is alapvetően meghatározó költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény is további változásokat generál a jövőre nézve.)

Annak ellenére, hogy az új jogi szabályozás szükségessége már 2005. november 25-én ismert volt, a normaszövegek kidolgozására csak az „utolsó percben" került sor.

Tekintet nélkül arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok költségvetési rendszerének alapelemei változtak meg, a jogalkotó – szűk határidővel, a költségvetési tervezés időszakában, „utolsó percben" megváltoztatva a finanszírozási feltételeket – 2008. január 1. napjával hatályba léptette az új rendelkezéseket anélkül, hogy erre a kisebbségi önkormányzatok felkészülhettek volna. Két év állt a jogalkotó rendelkezésére, ám ez alatt nem folyt átfogó, érdemi egyeztetés a kisebbségi önkormányzati vezetőkkel a költségvetési gazdálkodás szabályait megállapító végrehajtási rendeletek megalapozása céljából.

Igaz, hogy hosszadalmas munka folyt a Finanszírozási és Támogatási Munkacsoportban például a differenciált támogatásról szóló kormányrendelet tervezetének véleményezése kapcsán, ezzel összefüggésben azonban azt már a munkacsoport tagjai is megjegyezték, hogy súlytalannak érzik a munkacsoport ajánlásban kifejtett véleményének hatását a norma végleges tartalmára, amely aggodalom – például e rendelet kihirdetésre került tartalmát tekintve – igazolódott.

Sajnos az e területen szerzett tapasztalataink nem festenek kedvező képet az ombudsmannak a jogalkotás folyamatára gyakorolt hatásáról, bár vitathatatlanul sikerült jelentős eredményeket is elérni. Tény ugyanakkor az is, hogy a kisebbségi biztos is csak 2007. december 6-án kapta kézhez véleményezés céljából a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló – szintén 2008. január 1-én hatályba léptetett – kormányrendelet tervezetét (amellyel kapcsolatosan azt az információt többször megkaptuk, hogy előkészület alatt áll), így csak a normaszöveg formális véleményezésére volt lehetőségünk.

Nem titkolt szándékunk, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal munkája során összegzett véleményeket a jogalkotás folyamatában is hasznosítsuk. Ez alatt pedig nem pusztán az egyes jogszabályok normaszövegének véleményezése

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

értendő, hanem a koncepcionális – esetünkben a kisebbségi önkormányzati finanszírozási rendszer egészét érintő – egyeztetés lefolytatása is. Az elmúlt negyedév azt bizonyítja, hogy ebben az együttműködésben mutatkoznak hiányosságok az egyeztetésért felelős tárca részéről, ezért célunk a jövőre nézve az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetével és jogaival összefüggő jogszabályok előkészítése során szorosabb, kooperatívabb kapcsolatot tudjunk kialakítani.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IV. fejezet

Oktatási ügyeink

1.
A felmenő rendszer fogalma

Igen ritkán fordul elő, hogy két, egymást követő beszámolóban is szerepel ugyanaz az ügy, de talán egyszer sem fordult elő eddig, hogy jogalkotási javaslattal, javaslatokkal érintett elvi kérdés a megválaszolatlansága miatt vált volna újra témává.

Már 2006 decemberében felhívtuk az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) figyelmét arra, hogy a felmenő rendszer közoktatási törvényben szabályozott fogalmát egy miniszteri rendelet, a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendelet (a továbbiakban: irányelv) leszűkítve, tehát a jogszabályi hierarchiába ütköző módon értelmezi. Jeleztük, hogy e jogszabály indokolatlanul korlátozza a kisebbségi származású szülők és tanulók kisebbségi oktatás választásához való jogát is.

Több jogalkotási javaslatot is tettünk. Kezdeményeztük egyebek mellett, hogy az oktatási miniszter az irányelvet módosítsa úgy, hogy az az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon tegye lehetővé a kisebbségi nevelés- oktatás felmenő rendszerben való bevezetését, illetve a tartalmi követelményeket, a kommunikatív nyelvi kompetenciákat a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetéséhez képest határozza meg.

2007 január végén az OKM ígéretet tett arra, hogy jogalkotási javaslatainkat egyezteti az Országos Kisebbségi Bizottsággal (a továbbiakban: OKB), azt követően pedig az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Az egyeztetésre 2007. május 17-én került sor.

Az OKB ülésen a jogszabály-módosítási javaslatunkkal szembeni legfontosabb érv az volt, hogy teret nyithat a joggal való visszaélésnek, ezért – elvi álláspontunkat fenntartva, de a felvetett jogalkalmazási aggályokra is reagálva – érdemi megoldási javaslatokat is eljuttattunk az ágazatért felelős miniszterhez. Ebben az alábbiak megfontolását kértük:

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1. A kimeneti tartalmi követelményeket ne az 1–4., 5–6., 7–8., 9–10. évfolyamhoz kösse az irányelv, hanem a kisebbségi nevelési-oktatási formában eltöltött tanévekhez, hiszen ennek megvalósítása mindössze megfelelő pedagógiai program kérdése.

Meggyőződésünk, hogy a szülői felelősség körébe utalható az a nyilvánvaló probléma, hogy minél rövidebb ideig vesz részt a tanuló a kisebbségi nevelésben-oktatásban, annál alacsonyabb szintű lesz a tőle elvárható nyelv- és népismereti tudás.

Az esetleges visszaélések elkerülése érdekében, arra és csak arra az esetre, ha a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésére nem vagy nemcsak az első évfolyamtól kerülne sor, a közoktatási törvény biztosíthatná

a) a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési **és** az országos kisebbségi önkormányzat véleményezési, helyi kisebbségi önkormányzat hiányában egyetértési jogát;
b) a helyi kisebbségi önkormányzat és az országos kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

2. Jónak tartjuk azt a megoldást is, miszerint az anyanyelvű kisebbségi oktatási forma esetén az első évfolyamtól való bevezetésre vonatkozó szabály változatlan maradna, míg a többi kisebbségi oktatási forma esetén az I. pontban írtak érvényesülnének. Az anyanyelvű kisebbségi oktatási forma esetén ugyanis az első évfolyamtól való bevezetés pedagógiai-szakmai (anyanyelv-tanulási célszerűségre alapozó) érvekkel alátámasztható, a többi forma (kéttannyelvű, nyelvoktató, kiegészítő, cigány) esetén egyre kevésbé: a felsorolás végén a cigány kisebbségi oktatás áll, ahol a nyelvi képzés a hatályos szabályok szerint nem is kötelező elem.

3. Elfogadhatónak véljük azt a variánst is, hogy a hatályos szabályozást főszabályként tartanánk meg, azzal, hogy amennyiben a kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésének az osztályszervezési feltételei csak később vagy nemcsak az első évfolyam tanulói körében jönnek létre, úgy a kimeneti tartalmi követelményeket a kisebbségi nevelés-oktatási formában eltöltött tanévek alapján állapíthatná meg a pedagógiai program.

4. Szinte megvalósíthatatlannak, de formálisan lehetségesnek tartjuk, hogy az osztályszervezésre vonatkozó hatályos szabályozást változatlanul hagyva

a) a minimum nyolc elsős korosztályú tanuló szülőjének az osztályindításra vonatkozó kezdeményezési jogát kiterjesztené a jogalkotó a különböző korosztályokhoz (évfolyamokhoz) tartozó tanulók vonatkozásában a ki-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sebbségi csoport megszervezésére is, és ennek megvalósítására a helyi önkormányzatot kötelezné;

b) a jogalkotó a megyei önkormányzatok kisebbségi oktatásban betöltött, kiegészítő kisebbségi oktatásra vonatkozó kötelezettségét terjesztené ki a többi kisebbségi nevelési-oktatási formára is, tekintettel arra, hogy elvileg ugyan egyetlen gyermek szülője is kérheti gyermeke kisebbségi nevelésben-oktatásban való részvételét, de szűkebb körben, mint mások, akiknek minimum hét azonos korosztályú társuk van.[54]

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy bármelyik – általunk értéksorrendben vázolt – variáns mellett döntene is a minisztérium, mindenképpen szabályozást igényel a kisebbségi nevelésbe-oktatásba való egyéni bekapcsolódás lehetősége is, mert tapasztalataink szerint a közoktatási törvény általános szabályainak „alkalmazása" nem hozott létre ezen a téren egységes jogalkalmazói gyakorlatot.

A miniszter arról tájékoztatott minket, hogy az OKB-nak „az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel[55] kibővített" májusi ülésén nyilvánvalóvá vált, hogy „egységesen elvetették a kisebbségi nyelvoktatás bármely évfolyamon történő, teljes tanulócsoportokat, illetve osztályokat érintő bevezetését."

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy miközben az irányelv esetleges módosítására csak a kisebbségi önkormányzatok egyetértésével kerülhet sor, és a kisebbségi közösségek által az OKB májusi ülésén felvetett kérdésekre, problémákra érdemi megoldási javaslatokat is tettünk, a miniszter e levelünket nem továbbította az országos kisebbségi önkormányzatoknak.

A miniszter tájékoztatott arról is, hogy – a kisebbségi közösségek egyetértési jogának figyelembevételével – a nemzeti alaptanterv módosítását követően sor kerül (a tervek szerint 2007 szeptemberében) az irányelv módosítására is, s akkor a felmenő rendszer szabályozására tett javaslatunk ismételten elő fog kerülni.

Mivel a beszámoló megírásáig a nemzeti alaptanterv módosítására nem került sor, az irányelv módosítása sem vált aktuálissá.

[54] Az ő esetében a megyei (fővárosi) önkormányzat köteles megszervezni – a Nektv. 43. § (4) és az MKM-rendelet 2. § (1) bekezdése szerint – a kiegészítő kisebbségi nevelés-oktatást, aminek tartalmára és időkeretére viszont a nyelvoktató kisebbségi oktatás szabályai vonatkoznak.

[55] Az OKB üléséről készült jegyzőkönyv szerint ténylegesen öt delegált volt jelen.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.
A kisebbségek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányainak egyes kérdései

A Magyarországon élő kisebbségi közösségek fennmaradásában, asszimilációjuk megakadályozásában jelentős szerepet játszik anyanyelvük ápolása, kultúrájuk gyakorlása, amihez nagy segítséget jelent az anyaországgal való kapcsolattartás, különösen az anyaországi felsőoktatási intézményben való tanulás.

A magyar Alkotmány 68. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát."

Az Alkotmány által deklaráltakat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény részletezi, számos egyéni és kollektív jogot biztosítva a Magyarországon elismert 13 nemzeti és etnikai kisebbségnek.

A Nektv. 13. §-ában kimondja, hogy „a kisebbséghez tartozó személynek joga van:

a) anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához;

b) részt venni anyanyelvű oktatásban és művelődésben".

Nem igényel külön magyarázatot, hogy e jogok gyakorlását, önazonosságtudatuk erősítését a kisebbséghez tartozó személyek anyaországban folytatott felsőfokú tanulmányai jelentősen elősegítik. Bár a felsőoktatási rendszer 1990 nyarán történt átalakítása nyomán minden magyar állampolgárnak lehetősége van arra, hogy felsőfokú tanulmányait külföldön folytassa, a nemzetiséghez tartozó hallgatók esetében ez különös jelentőséggel bír.

Erre figyelemmel az állam több formában is támogatja a kisebbségi származású hallgatók anyaországi felsőfokú tanulmányait.

Így például a felsőoktatási törvény 118. § (3) bekezdése kimondja, hogy „ha a magyar állampolgár nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, a miniszter által vezetett minisztérium – pályázati úton elnyerhető – ösztöndíjjal nyújt segítséget az anyanyelven folytatott felsőfokú tanulmányokban való részvételhez".

Kiemelést érdemel a Nektv. 46. §-ának (3) bekezdése is, mely rögzíti, hogy „az állam nemzetközi egyezmények révén is gondoskodik arról, hogy a kisebbséghez tartozók a kisebbségek nyelvén oktató, kultúrájukat ápoló külföldi intézményekben vegyenek részt teljes, rész-, illetve tovább- és tudományos képzésben".

A kisebbségek anyaországi tanulását segítik azon kétoldalú kormányközi egyezmények is, melyek alapján a magyarországi kisebbségek tagjainak lehe-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tőségük van magyar állami ösztöndíj igénybevételére anyaországi felsőfokú képzéshez, részképzéshez, illetve doktori cím megszerzéséhez.[56]

A meglévő támogató szabályozások és pozitív intézkedések ellenére vizsgálataink, illetve a Hivatalunk részére megküldött jogszabály-véleményezések során évről évre szembesülünk olyan rendelkezésekkel, melyek akadályozzák a fentiekben részletezett kisebbségi jogok érvényesülését.

2007 őszén az egyik román kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese kérte Hivatalunk segítségét. A beadványozó azt sérelmezte, hogy a 2007. április 1-jétől megváltozott az egészségügyi ellátási rendszer jogalapja, és ez hátrányosan érintette a kisebbségi származású, anyaországi felsőoktatási intézményben tanuló hallgatókat. Véleménye szerint a jogszabály-módosítás sértette a kisebbségek identitás megőrzéséhez fűződő jogát.

A jogszabályi környezet vizsgálata során a következőket állapítottuk meg:

A Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult „a középfokú nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató magyar állampolgár”.

A Tbj. nem pontosítja a felsőoktatási intézmény fogalmát, nem utal arra, hogy magyarországi, illetve külföldi intézményről van-e szó. A felsőoktatási intézmény kategóriáját (létesítését, működését, külföldi intézmény elismerését stb.) azonban részletesen szabályozza a felsőoktatási törvény.

A felsőoktatási törvény 12. § (1) bekezdése szerint „felsőoktatási intézményként az az intézmény működhet, amelyet az e törvényben meghatározott felsőoktatási feladatok ellátására létesítettek, és a Magyar Köztársaság Országgyűlésétől megkapta az állami elismerést”. Tehát a felsőoktatási intézmény fogalma alá nem tartoznak külföldi, az anyaországok területén található főiskolák és egyetemek.

Ebből következően a külföldi felsőoktatási intézmények magyar állampolgárságú, magyarországi lakóhellyel rendelkező hallgatói – automatikusan – nem jogosultak egészségügyi szolgáltatásra Magyarországon. (Az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetésével természetesen az ellátásra jogosulttá válhatnak.)

A jogérvényesítés biztosítása érdekében kezdeményeztük az egészségügyi miniszternél, hogy készítse elő a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi

[56] A kétoldalú kormányközi oktatási együttműködési megállapodásokban rögzített külföldi ösztöndíjakat a Nemzetközi Ösztöndíj Fórumról, valamint a Magyar Ösztöndíj Bizottságról szóló 147/2002. (VI. 29.) Kormányrendelet 8. § (2) bekezdése értelmében, pályázat alapján, a Magyar Ösztöndíj Bizottság javaslatára az oktatási miniszter adományozza.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

LXXX. törvény olyan tartalmú módosítását, mely biztosítja, hogy a kisebbséghez tartozó, anyaországukban felsőfokú tanulmányokat folytató – Magyarországon lakóhellyel rendelkező – magyar állampolgárok is jogosultak legyenek ingyenes egészségügyi szolgáltatásra.

A miniszter válaszlevelében egyetértett azon felvetésünkkel, mely szerint a fentiekben idézett Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja „valóban nem egyértelmű azt illetően, hogy pontosan mely középfokú nevelési-oktatási, illetve mely felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár jogosult egészségügyi szolgáltatásra". Véleménye szerint azonban ezt a problémát az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény orvosolja, melynek idevonatkozó részei 2008. január 1-jén lépnek hatályba. A módosítás nyomán – álláspontja szerint – egyértelművé válik a Tbj. 16. § (1) bekezdésének i) pontja, hiszen a jogalkotó pontosította a szakaszt azzal, hogy felsőoktatási intézmény alatt a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményeket kell érteni.

A miniszter válaszában arra is felhívta Hivatalunk figyelmét, hogy 2008. január 1-jével a Tbj. egy új paragrafussal is kiegészül. A 16/A. § kimondja, hogy *„a 16. § (1) bekezdésének i) pontjában említett tanuló és hallgató a tanulói jogviszony, illetőleg a hallgatói jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig jogosult egészségügyi szolgáltatásra, ideértve a tanulói, hallgatói jogviszony szünetelésének időtartamát is". Véleménye szerint e módosításokkal egyértelmű, hogy „a kisebbségi származású, de külföldi – felsőoktatási törvény hatálya alá tartozó – felsőoktatási intézményben tanuló hallgatók részére a Tbj. biztosítja az egészségügyi szolgáltatás Egészségbiztosítási Alap terhére történő igénybevételének lehetőségét a diákigazolványra való jogosultságuk megszűnéséig".*

A tárca álláspontjával több okból sem értünk egyet.

Bár a Tbj. pontosításával valóban egyértelművé válik a felsőoktatási intézmény fogalma, de e fogalom alá továbbra sem tartoznak a Magyarországon kívüli, az anyaországok területén található főiskolák és egyetemek. (A miniszter válaszlevelében tévesen értelmezte a szóban forgó problémát, és olyan oktatási tevékenységekre hivatkozott, „amelyet a magyar felsőoktatási intézmények a Magyar Köztársaság területén kívül folytatnak".)

A kisebbségi hallgatók társadalombiztosítással kapcsolatos problémáját álláspontunk szerint a Tbj. új 16/A. §-a sem oldja meg. A – fentiekben már idézett – szakasz ugyanis csak a Tbj. „16. § (1) bekezdésének i) pontjában említett tanuló és hallgató" egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát rögzíti „a diákigazolványra való jogosultság megszűnéséig". E kategória alá – többségében – azonban nem tartoznak bele az anyaországi intézményekben tanuló nemzetiségi fiatalok, bár diákigazolványra a felsőoktatási törvény 118. § (5)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

bekezdése, valamint a diákigazolványról szóló 17/2005. (II. 8.) Kormányrendelet 1. § (1) bekezdésének c) pontja alapján éppúgy jogosultak.

Összegezve tehát – amellett, hogy minden magyar állampolgár a felsőoktatási törvény 118. §-ának (1) bekezdése alapján engedély nélkül folytathat tanulmányokat Magyarországon kívüli felsőoktatási intézményben – a kisebbségi származású, de külföldi, anyaországi felsőoktatási intézményekben tanuló hallgatókat kisebbségi jogi szempontból sértik a Tbj. vonatkozó – fentiekben részletezett – szakaszai. E rendelkezések ugyanis nem biztosítanak ingyenes egészségügyi szolgáltatást részükre – szemben a magyarországi felsőoktatási intézmények hallgatóival –, pedig tanulmányaik anyaországban történő folytatásához joguk van, az a kisebbségi anyanyelvük megőrzésének, továbbfejlesztésének alapvető feltétele.

Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz és a schengeni acquis alkalmazása különösen sürgeti, hogy Magyarország részletesen átvizsgálja a kisebbségek anyaországban való tanulására vonatkozó bilaterális egyezményeket, további az egészségbiztosításra vonatkozó hazai rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy különbséget kell tenni az uniós polgárok és a harmadik állam polgárai között, a nemzetközi egyezményekben és a hazai szabályozásban külön biztosítékokat kell teremteni a felsőoktatási tanulmányok zavartalansága, a hallgatók egészségügyi és szociális biztonságának megteremtése terén. A jövőben hangsúlyosan kívánjuk vizsgálni ennek érvényesülését.

Az országgyűlési biztosi vizsgálat folyamatban van: 2008-ban az illetékes tárcákkal folytatjuk az egyeztetést.

2007 őszén az Egészségügyi Minisztérium által véleményezésre megküldött miniszteri rendelet tervezete kapcsán hasonló – bár marginálisabb – problémával szembesültünk.

Az Európai Közösségi jog hatálya alá tartozó, feltétel nélkül elismerésre kerülő, egyes egészségügyi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok megnevezéséről és az ezen okiratok birtokosaival azonos jogállású személyek köréről szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezetét kisebbségi jogi szempontból aggályosak találtuk.

A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény 67. § (3) bekezdés a) pontja felhatalmazza az egészségügyért felelős minisztert, hogy rendeletben hirdesse ki a képzés sikeres elvégzését tanúsító okiratok feltétel nélküli elismerésének szabályai alá tartozó általános orvosi, szakorvosi, ápolói, szülésznői, fogorvosi, fogszakorvosi és gyógyszerészi oklevelek és bizonyítványok megnevezését, az ezen okiratok birtokosaival azonos jogállású személyek körét, valamint rendeletben állapítsa meg az elismerési eljárás részletes szabályait.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A véleményezésre megküldött előterjesztés – Az Európai Parlament és a Tanács szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK-irányelve alapján – az Európai Unió tagállamaiban, valamint Izland, Lichtenstein, Norvégia és Svájc meghatározott intézményeiben szerzett orvosi, fogorvosi, ápolói és szülésznői oklevelek feltétel nélküli elismerését teszi lehetővé.

A Nektv. 46. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a kisebbséghez tartozó által az anyaországban szerzett egyetemi vagy főiskolai oklevél, továbbá az iskolai végzettséget vagy szakképzettséget tanúsító bizonyítvány nemzetközi szerződésben, illetve jogszabályban meghatározottak szerint a Magyar Köztársaságban szerzett megfelelő oklevéllel, bizonyítvánnyal egyenértékű.

A Hivatalunkhoz megküldött előterjesztés az orvosi, fogorvosi, ápolói és szülésznői oklevelek feltétel nélküli elismerését a 13 magyarországi nemzeti és etnikai kisebbség anyaországa közül csak az Ausztriában, Bulgáriában, Görögországban, Lengyelországban, Németországban, Romániában, Szlovéniában és Szlovákiában – vagyis az Európai Unióhoz tartozó tagállamokban – szerzett oklevelek tekintetében teszi lehetővé. Erre tekintettel a rendelet tervezetét kisebbségi jogi szempontból aggályosnak találtuk, mert semmilyen kedvezményt nem biztosít az egyes – más – kisebbségek anyaországában (így különösen Horvátországban vagy Szerbiában) szerzett oklevelek magyarországi elismeréséhez. Az előterjesztésben még utalás sincs arra, hogy a feltétlen elismerés előkészítése érdekében tárgyalások folynának ezekkel az országokkal.

Az Európai Közösségi irányelvek hatálya alá tartozó, feltétel nélkül elismerésre kerülő, egyes egészségügyi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok megnevezéséről szóló 30/2004. (IV. 26.) ESzCsM-rendelet módosításáról szóló 31/2007. (VI. 27.) rendelet sajnálatos módon észrevételünk figyelembevétele nélkül lépett hatályba.

Az Európai Unió 2004 óta folyamatos bővítése új feladat elé állítja a hazai kisebbségi jogi szabályozást. Ugyanis eltérő a jogi helyzete azoknak a hallgatóknak, akik az unión kívüli anyaországokban szereznek képesítést, és azoknak, akik valamely uniós tagállamban. Ezt összhangba kell hozni a kisebbségi törvényben szereplő kedvezmények lehetséges mértékével, hogy a közösségi jog által meghatározott szakmákban, végzettségeknél kiaknázzuk az anyaországban való továbbtanulás lehetőségeit. Nyilvánvalóan a feltétel nélküli elismerést lehetővé tevő szakmákra ez nem vonatkozhat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3.
Iskolai szegregáció: okok és következmények

A hátrányos helyzetű tanulók iskolai integrációja lehetetlen olyan társadalmi környezetben, amelyik a szegény és/vagy cigány tanulóban a magasabb társadalmi státusszal rendelkező családok gyermekei fejlődésének akadályát látja. Erős társadalmi szolidaritás hiányában bármely társadalom iskolarendszere csak leképezni-reprodukálni tudja a társadalmi egyenlőtlenségeket. Kutatások sora mutatta ki, hogy a hazai oktatási intézményrendszer ilyen helyzetben van: esélykiegyenlítő képessége rendkívül alacsony, mert az a gazdasági-társadalmi közeg, amelyben működik, erős szegregációs nyomást fejt ki rá. Ahogy azt számos jeles kutató kimutatta, a szegregáció különösen sújtja a roma kisebbséget, nyílt és burkolt szelekciós eszközökkel különíti el a cigány tanulók jelentős hányadát.

Egy-egy közoktatási intézmény beiskolázási körzete attól függően számít „jó környéknek" vagy „rossznak", hogy az ott lakók társadalmi státusz szempontjából hogyan ítéltetnek meg. A különböző társadalmi helyzetűek földrajzi elkülönülésére sok látványos adatot hozhatnánk fel a fővároson belül is, például az ingatlanközvetítő cégek kerületenkénti, utcánkénti stb. lakás m^2/vételár adataira hivatkozva. A legjellemzőbb tény mégis az, hogy a hazai romák jelentős része depressziós környéken él, ahol immár lassan 20 éve szinte egyáltalán nincs munkalehetőség, képzetleneknek, s azon belül is a romáknak pedig különösképpen.

Ha a földrajzi kirekesztettséghez hozzáadjuk, hogy egyes kutatások szerint az iskolák egynegyedében a körzeten kívülről – a szülők iskolaválasztási szabadsága alapján – érkező tanulók aránya meghaladja a 30%-ot, minden nyolcadik iskolába pedig a diákok fele jön ilyen módon, akkor máris érthetővé válik, hogy az intézmények és tanulóik közötti teljesítménybeli egyenlőtlenségek és a szülői háttér státusza közötti kapcsolat miért olyan erős. Az iskola pedagógiai autonómiája és a tanulók közötti több-kevesebb válogatási-szelektálási lehetősége, valamint a fenntartó önkormányzat autonómiája szinte ellenőrizhetetlenné, megfoghatatlanná és visszafordíthatatlanná teszi ezt a szelekciós mechanizmust.

Földrajzi elkülönülés, iskolaválasztás szabadsága, társadalmi szolidaritás hiánya egymást gerjesztő módon vezettek el a mai helyzethez: a jelentős mértékben homogenizálódott iskolák tanulói – a homogenizálódott szülői háttér státuszának megfelelően – kiugróan eltérő módon teljesítenek.

Egy iskola csak akkor őrizheti meg stabilitását, miközben az „eloszthatóó" gyermekek száma évről évre csökken, ha más iskoláktól „elvesz" tanulót. Egy közoktatási intézmény akkor juthat több diákhoz (azaz több állami normatívá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hoz és biztosabb működési feltételekhez), jobb „gyerekanyaghoz” (azaz több és könnyebb úton elérhető sikerélményhez és kevesebb stresszhez), ha a magasabb társadalmi státuszú szülők elvárásainak megfelel. A szabad iskolaválasztás jogával rendelkező szülők pedig, mint a nevelési-oktatási szolgáltatások megrendelői, mint az iskolák közötti verseny diktálói rendre elérik az iskola vezetésénél és az intézményfenntartó önkormányzatnál, hogy a hátrányos helyzetű és/vagy roma tanulók külön iskolába, de minimum külön osztályba járjanak.

Hogy miért? Miközben a többségi magyar társadalom tagjai elvi szinten nem tartják magukat intoleránsnak, pláne rasszistának, gyermekük karrieresélyeit szem előtt tartva azt semmiképpen sem szeretnék, ha cigány gyermek lenne gyermekük padtársa. Különben, ha tehetik, gyermeküket másik iskolába viszik. A karrierlehetőség biztosításában lemaradó iskoláknak a hátrányos helyzetű tanulók maradnak és/vagy „elcigányosodnak”, kisebb tanulói létszámmal működnek, végső soron megszűnnek.

Hosszabb távon mindennek hatása felmérhetetlenül káros, mert a tanulási eredményekben és továbbhaladásban mérhető egyenlőtlenségek negatívan hatnak a társadalom egészének versenyképességére és a gazdasági növekedésre is. A nemzetközi szakirodalom szerint egy ország gazdasági ereje, társadalmi fejlődési potenciálja, illetve a társadalom minden tagja számára hozzáférhető és megfelelő minőségű oktatási rendszer között erős az összefüggés. Minél kisebbek az oktatási teljesítményben mért eredmények eltérései a társadalmilag előnyös, illetve hátrányos helyzetű csoportok között, annál nagyobb az ország gazdasági teljesítőképessége.

Az is nyilvánvaló, hogy a nyugati társadalmakhoz hasonlóan egyébként is elöregedő magyar társadalom máris szinte elviselhetetlen terheket vállal azzal, hogy széles réteget hagy leszakadni és újratermelődni. Az iskolázatlan, semmilyen versenyképes tudással nem rendelkező csoportok a modern munkaerőpiacon értéktelenek, nincs rájuk szükség, szociális és egészségügyi ellátásuk pedig a gazdasági fejlődést lassítja, sőt hosszabb távon akár blokkolhatja is.

Az egyéni és rövid távú érdek azonban mindent felülír. Jól látszik ez abból, hogy a közbeszédben, ha felmerül a szabad iskolaválasztás jogának esetleges korlátozása, rögtön megjelennek a „röghöz kötött esélyegyenlőségről” szóló, a tehetségesek társadalmi mobilitását féltő gondolatok is. Vagy még inkább abból, hogy a világos és egyértelmű integrációt szorgalmazó, jogszabályokban is megfogalmazott, beiskolázási körzetek átalakításán gondolkodó stb. kormányzati szándék (a szelekciós rendszer fennmaradásában érdekeltek mondhatni össztársadalmi szintű „ellenállása” miatt) mennyire vitatható eredményre vezetett eddig.

Nem véletlen, hogy intenzív és szélsőségesen megosztott indulatú figyelem

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kíséri a jogvédő szervezetek munkáját. Gyakran felháborodott értetlenség fogadja azt, ha jogvédők a hátrányokozás és szándék nélküli spontán módon létrejött elkülönülés ellen is tevőleges fellépési kötelezettségről beszélnek. Különösen igaz ez a megállapítás a „szegregációs" közérdekű perekre.

Egyesek, ahogy mi is, felkiáltójeleknek tekintik ezeket a közérdekű pereket, amelyek arra hívják fel a figyelmünket, hogy a társadalmi kohézió hiánya, a társadalmi szolidaritás hiánya a magyar társadalom jövőjét veszélyezteti. Mások kéretlen segítséget látnak e perekben, olyan segítséget, amely indokolatlanul, sőt kifejezetten károsan avatkozik be a helyi ügyekbe.

Több olyan beadványt kaptunk, amely – az öncélú beavatkozást sérelmezve – azt kérte tőlünk, hogy működjünk közre a szegregációs perrel érintett közoktatási intézmény megmentésében, mert a szülők és a gyerekek azt az iskolát, azokat a tanárokat „szeretik", és teljes mértékben elégedettek velük. (A folyamatban lévő bírósági eljárásra tekintettel hatáskörünk hiányáról tájékoztattuk az ügyfeleket.)

Sokan őszintén, de még többen számításból, egyéni érdekeik miatt hangoztatják azt, hogy a homogén osztályokban, csoportokban hatékonyabb a tanítás-tanulás, hogy a halmozottan hátrányos helyzetűeknek (és a cigányoknak) is a szegregáció a jó módszer. Ez hamis állítás: ez csupán a cigányosztályok létezésének ideológiája. (Lásd erről részletesebben a 2006. évről készített országgyűlési biztosi beszámoló 3. sz. függelékében közzétett „Az oktatási, integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról" készített jelentésünket.)

4.
Szükséges-e a kisebbségi identitás megállapítása az iskolai szegregáció miatt indított perekben?

A „szegregációs perek" egyik kulcsproblémája az, hogy – az adatvédelmi szabályok miatt – az egyetlen, rasszjegyeik által egyébként meglehetősen jól felismerhető hazai kisebbség tagjai, a romák a jog számára „láthatatlanok". Pontosabban fogalmazva, mivel a közérdekű perekben az elkülönítéssel érintettek félként nem vesznek részt, kisebbségi identitásukról való nyilatkoztatásuk lehetetlen, a származás szerinti elkülönítés megállapítását a bíróságnak szakkérdésként kell kezelnie. A kiindulópont tehát az, hogy lehet-e szakértői kérdés a vélt vagy valós identitásnak mint belső tudati állapotnak a külvilág számára felismerhető megnyilvánulása, amelynek alapján a szegregálási szándék kimutatható.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Már több alkalommal foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy vajon a hatályos hazai és nemzetközi szabályozás értelmében a sikeres jogérvényesítés kikerülhetetlen feltétele-e a jogellenesen elkülönített gyermekek etnikai identitásának megállapítása. Arra való tekintettel azonban, hogy a közvélekedésben, illetve a joggyakorlatban – a 2005. évi Beszámolónkban található ún. amicus curiae levél megállapításai, illetve az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének e tárgyú állásfoglalása[57] ellenére – továbbra is nagy bizonytalanság uralkodik e kérdések tekintetében, érdemes ismét röviden kitérni e problémakörre.

Az etnikai hovatartozás kérdése, azaz annak megállapítása, hogy a diszkriminációt elszenvedett személy valóban rendelkezik-e a hátrányos megkülönböztetés okául szolgáló tulajdonsággal, első pillantásra úgy tűnik, kulcsfontosságú előkérdése, és egyben rendkívül problematikus pontja valamennyi diszkriminációs eset felderítésének. E kérdés számos személyiségi jogi, illetve adatvédelmi problémát vet fel.

A kisebbséghez tartozás meghatározása vonatkozásában iránymutató az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 8. számú általános ajánlása, amelynek értelmében azt a személyt kell egy adott faji vagy etnikai csoport tagjának tekinteni, aki önmagát annak tekinti, hacsak nincs megalapozott indok az ellenkezőjére.[58] E megközelítéssel összhangban áll az identitás vállalásának szabadságán alapuló magyar szabályozás is.

Az Avtv. 2. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra [...] vonatkozó [...] személyes adat" különleges személyes adatnak minősül. Szenzitív adatokat csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, valamint ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli. A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez" (Avtv. 2. § (6) bekezdés).

A megfelelő tájékoztatás (informed consent) kulcsfontosságú előfeltétele annak, hogy az érintett valóban megalapozott módon adhassa meg, illetve ta-

[57] Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT. számú állásfoglalása az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban.

[58] General Recommendation No. 8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1. & 4.).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gadhassa meg beleegyezését adatainak kezeléséhez. A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek kell lennie.

A Nektv. rögzíti az identitásvállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében a Nektv. 7. § (1) és (2) bekezdése szerint „nyilatkozatra senki nem kötelezhető", kivéve azt az esetet, amikor törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához köti.

E szabályozás jelentős problémákat vetne fel a hátrányos megkülönböztetés bizonyítása vonatkozásában, amennyiben az Ebtv. rendelkezései azt ki nem küszöbölnék. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának bizonyítása érdekében ugyanis kötelezni kellene a panaszost arra, hogy nyilatkozzon etnikai hovatartozásáról, ami az Avtv. és a Nektv. fenti szabályai értelmében jogellenes lenne. Különösen problémás lenne ez a közérdekű igényérvényesítéssel kezdeményezett szegregációs perek esetében, amelyekben a „bizonyítandó" etnikai identitású személyek félként nem vesznek részt.

E megoldás még abban az esetben is alkotmányossági és kisebbségi jogi aggályokat vonna maga után, ha a diszkrimináció áldozatai részt vennének a perben, és valóban az adott kisebbséghez tartozónak vallanák magukat. Még nagyobb problémát jelentene azonban az az életszerű helyzet is, amikor a diszkrimináló/szegregáló fél olyan személyt minősít egy adott kisebbséghez tartozónak, aki önmagát nem vallja az adott csoporthoz tartozónak.

Az Európai Bizottság értelmezése szerint a 2000/43/EK-irányelv által nyújtott védelem mindenkire kiterjed, „aki azért szenved el hátrányos megkülönböztetést, mert az őt hátrányosan megkülönböztető azt gondolja vagy feltételezi róla, hogy egy bizonyos fajhoz, valláshoz stb. tartozik, még akkor is, ha nem ez a helyzet."[59]

Az Ebktv. – összhangban a Bizottság fenti értelmezésével, illetve azzal a szociológiai megállapítással, hogy a diszkrimináció tekintetében nem az a döntő, hogy milyen származásúnak vallja magát a diszkriminált egyén, hanem az, hogy őt mások milyen származásúnak tartják – következetes megoldást ad a fenti problémára: a tiltott megkülönböztetés mind vélt, mind valós tulajdonságok alapján megvalósulhat. Emellett nem csupán az etnikai hovatartozáson, hanem a bőrszínen és az egyéb külső vonásokon alapuló megkülönböztetést is tiltja. Ezzel összhangban állnak a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok is.

[59] Egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség. Éves jelentés 2005. Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, D.3. egység, 2005 április.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Ebktv. 19. § (1) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítenie, hogy

a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy – közérdekű igényérvényesítés esetén – ennek közvetlen veszélye fenyeget, és

b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy

a) a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy

b) az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.”

Az Ebktv. koncepciója értelmében tehát nem a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek tényleges, az identitás vállalásához fűződő alkotmányos jogán alapuló etnikai hovatartozása a releváns kérdés, hanem az, hogy a diszkrimináló külső jegyeik vagy egyéb vonásaik alapján úgy gondolhatta-e, hogy az adott kisebbséghez tartoznak. E körülményeket pedig – a törvény betűje értelmében – nem bizonyítani, csupán valószínűsítenie kell az igény érvényesítőjének.

A fentiek mellett, kiegészítő szempontként segítségünkre lehet az a tény, hogy az Ebktv. átfogó törvény, azaz a hátrányos megkülönböztetés valamenynyi formáját bármely tulajdonság alapján tiltó törvény. Azaz első lépésben elegendő azt igazolni, hogy a jogellenes elkülönítés társadalmi státusz alapján valósul meg egy adott iskolában. Második lépésként pedig egyéb körülmények alapján valószínűsíthető lehet az elkülönített személyek – közvélekedés szerinti – etnikai identitása.

Azaz a valós kisebbségi identitás megállapítása és igazolása nem kulcsfontosságú kérdése a szegregációs ügyeknek.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5.
Oktatási diszkriminációs ügyeinkből

Az előző évi Beszámoló mellékletében teljes terjedelmében bemutattuk a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában készített jelentésünket. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a sződi önkormányzat képviselő-testülete a csörögi roma gyermekek egy részének iskolai elhelyezésével lakóhely szerinti közvetlen, és etnikai alapú közvetett diszkriminációt, valamint szegregációt valósított meg. Ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatalhoz, kezdeményezést fogalmaztunk meg a váci, a csörögi és a sződi önkormányzatok képviselő-testületeinek, és az Országos Oktatási Integrációs Hálózat közreműködését kértük.

2007-ben új problémával kellett szembesülnünk: 29 csörögi diák alapfokú oktatáshoz való joga került veszélybe.

Sződ a korábban a csörögi roma tanulók egy részét szegregáltan ellátó, ún. „kisiskola" bezárásáról döntött, ugyanakkor nem voltak adottak az összes csörögi gyermek elhelyezéséhez a fizikai körülmények. Létrejött ugyan a határozatlan idejű oktatási társulás Csörög és Sződ között, de Sződ csak az iskola fizikai befogadóképessége által meghatározott létszámig vállalt együttműködést.

Ennek következtében 29 diák (az addig a „kisiskolába" járó harmadikos és hatodikos osztály tagjai, azaz a 2007/2008. tanévre negyedikes és hetedikes diákok, valamint 10 fő első osztályba kerülő diák) alapfokú oktatáshoz való hozzáférése vált bizonytalanná. A csörögi polgármester tájékoztatása szerint az érintett diákok 99%-a roma származású volt. A környező településekkel sem sikerült társulási megállapodást kötni az oktatási feladatok közös ellátására.

Kezdeményezésünkre a tanulók elhelyezése a 2007/2008. tanév megkezdésére az OKM, az Oktatási Hivatal, az illetékes Közigazgatási Hivatal és civil szervezetek közreműködésével megoldódott. Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint az első, a negyedik és hetedik évfolyamon tanuló gyermekek nevelését és oktatását sződi, sződligeti és váci általános iskolák látják el, és a csörögi gyermekek a 2007/2008. tanévben integrált nevelés-oktatásban részesülnek. (A gyermekek elhelyezése, oktatási körülményei, utazási lehetőségei tárgyában utóvizsgálatot folytatunk, amely a Beszámoló írásakor még nem zárult le.)

Az ügyben szembesülnünk kellett azzal a ténnyel, hogy az önkormányzatok egy része nem szívesen társul azokkal a településekkel, ahol sok cigány gyer-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mek tanul, vagy intézmény híján tanulna, és ezáltal veszélybe kerül ezeknek a gyerekeknek az alapfokú oktatáshoz fűződő joguk.

Az adott esetben egy saját oktatási intézményi hálózattal nem rendelkező települési önkormányzat azért nem tudja ellátni kötelező önkormányzati feladatát, az általános iskolai oktatás és nevelés biztosítását, mert egyik környező település sem szándékozik oktatási társulást létrehozni vele. Vizsgálatunk során kétséget kizáróan kiderült, hogy az elutasítás hátterében az a tény áll, hogy hátrányos helyzetű roma gyerekekről van szó. A létszámcsökkenéssel küzdő települések iskoláik bezárását is kockáztatják inkább, mintsem hogy felvegyék ezeket a gyerekeket.

A jelenlegi szabályozás nem nyújt az ilyen helyzetekre megoldást. A szabad társulás az önkormányzatiság egyik alapjoga; a hatályos szabályozás szerint senki sem kényszerítheti az önkormányzatokat társulásba, ugyanakkor a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok adott esetben csak társulás keretében oldhatóak meg.

A szabályozás hiányosságából fakadó alkotmányos visszásság orvoslása érdekében jogalkotási javaslattal fordultunk az igazságügyi és rendészeti, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez.

Jogalkotási javaslatunknak megfelelő szabályozás kialakítása érdekében szakmai munkacsoport alakult az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM), az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) és az Oktatási Kerekasztal bevonásával. A konkrét eset ismételten rámutatott arra, hogy a törvénysértések orvoslását szolgáló eszközök hiányosak, különösen mulasztásos törvénysértés esetén. A munkacsoport olyan differenciált eszközrendszer kialakításának lehetőségét vizsgálta, amely erősítené a törvényességi ellenőrzést. Ennek érdekében a törvénysértő mulasztás megállapítása és szankcionálása, az önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztése, valamint – az önkormányzat mulasztása esetén – a kötelező közszolgáltatás ellátásának biztosítása szabályozásának lehetőségeit tekintette át.

Az ÖTM tájékoztatása szerint a munkacsoport által kidolgozott szabályozási javaslatok két változatot tartalmaznak. Az „A” változat tartalmazza a jogszabálysértő mulasztás bírósági megállapításának lehetőségét, valamint azt, hogy az önkormányzatot a bíróság határidő tűzésével kötelezze döntésének meghozatalára. A törvénysértő önkormányzati döntés felfüggesztésével kapcsolatban – a hatályos szabályozástól eltérően – a bíróság helyett a közigazgatási hivatal függeszthetné fel határozatával a közérdeket sértő döntés végrehajtását, ami ellen az önkormányzat bírósághoz fordulhat.

A helyi közszolgáltatás biztosítása érdekében a javaslat kétlépcsős eljárás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kialakítását tartalmazza. Amennyiben az önkormányzat nem tesz eleget a törvényben meghatározott közszolgáltatás (oktatási feladatok) ellátásának, abban az esetben a közigazgatási hivatal egyeztető eljárást folytat le a mulasztó önkormányzat és a közszolgáltatást reálisan biztosítani képes más önkormányzat, illetve egyéb szervezet részvételével. Az egyeztető eljárás során az önkormányzat megállapodást köthet, ebben az esetben a közszolgáltatás biztosított, és további eljárásra nincs szükség. Amennyiben az egyeztető eljárás nem vezet eredményre, úgy a mulasztó önkormányzat vagy a közigazgatási hivatal a bíróságtól kérheti olyan szerződés létrehozását, amelyben a mulasztó önkormányzat költségére az önkormányzat helyett más önkormányzat vagy szervezet biztosítja a közszolgáltatást. A javaslat ezen bírósági eljárás eredményes lefolytatása érdekében eljárási szabályokat tartalmaz, amely a gyors pervitel és a közszolgáltatás ellátásának mielőbbi biztosítását szolgálja. Az oktatási feladatok ellenőrzésének hatékonysága érdekében kormányrendelet módosítására is javaslat született, amely az oktatási hivatal közreműködését írja elő az önkormányzati feladatok ellenőrzésében.

E megoldás előnye, hogy erősíti a közigazgatási hivatal eszközrendszerét, hatékony és gyors megoldást biztosít a közérdeket sértő, esetleg nagyobb anyagi vonzattal rendelkező döntések végrehajtásának megelőzésére. A végrehajtás felfüggesztése kivételével a munkacsoport tagjai konszenzusos véleményt alakítottak ki. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium következetes álláspontja ugyanakkor az, hogy a közigazgatási hivatal számára biztosított végrehajtás felfüggesztése nem tartozhat a jelenlegi törvényességi ellenőrzés eszközrendszerébe, mivel önkormányzati döntés felfüggesztését bíróság teheti meg, és ezért ez a tervezet alkotmánymódosítást is igényel.

A „B” változat az „A” változattal azonosan tartalmazza a mulasztás bíróság által történő megállapítását, a közfeladat biztosítását szolgáló egyeztető eljárást és az ezt követő bírósági szakaszt, valamint az oktatási hivatal önkormányzati feladat ellenőrzésében történő közreműködését. Az „A” változattól eltérően a közérdeket sértő döntés végrehajtásának felfüggesztése bírósági eljárás keretében történik. A javaslat szabályokat tartalmaz a bíróság gyorsabb eljárására. E javaslat előnye, hogy alkotmányossági aggályok nem merülnek fel a szabályozással kapcsolatban. A javaslat hátránya, hogy a közigazgatási hivatal továbbra sem rendelkezik hatékony eszközrendszerrel egyes törvénysértések megakadályozására.

Az ÖTM a Kormány 2008. I. félévi munkatervében javasolta a helyi önkormányzati törvény átfogó módosítására irányuló előterjesztés megtárgyalását. Ennek részeként kívánja egyeztetni a javaslatot a parlamenti pártokkal, valamint az érintett államigazgatási szervekkel. Az egyeztetésektől függ, hogy a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Kormány melyik kidolgozott szakmai javaslatot terjeszti az Országgyűlés elé. Álláspontunk szerint a szabályozási megoldásban az oktatáshoz való alapjog és a gyermekek mindenekfelett álló érdekét kell tekintetbe venni, még akkor is, ha ez konkurál az önkormányzatisághoz való alapjoggal. Amennyiben az önkormányzat és a közigazgatási hivatal között, illetve a társulás kérdésében nem születik egyezség, úgy javaslatunk szerint egy végső szabály alkalmazására kerülne sor: a körjegyzőséggel azonos kényszertársulás alapján közoktatási feladat kényszertársulásban látandó el.

Panasz érkezett egy kistelepülésen élő szülőktől, amely szerint a helybeli roma gyermekek 2007. szeptember 1-től olyan városi iskolába kerülnek, ahol már eleve magas a cigány gyerekek aránya. A levélírók szerették volna, ha a cigány gyerekek nem egy helyen, hanem különböző iskolákban folytathatnák tanulmányaikat.

A vizsgálat során az alábbi tényeket állapítottuk meg. A kistelepülés és a város 2006-ban kötött intézményfenntartó társulást: így jogutódlással megszűnt a kistelepülési általános iskola. A jogutód a városi általános iskola lett, a kistelepülés iskolája pedig tagintézményként látta el az 1–8. évfolyam oktatását. A kistelepülés önkormányzatának tájékoztatása szerint gazdasági okokból – az Önhiki-szabályok szigorodása következtében – kényszerültek annak a döntésnek a meghozatalára, amely szerint 2007. szeptember 1-jétől a kistelepülési iskola felső tagozatának diákjai a városi iskola egyik telephelyén kezdjék meg az évet.

A felsőtagozat megszüntetése

A kistelepülés önkormányzata követte a Kotv. intézmény átszervezésre vonatkozó előírásait, beszerezte a szükséges szakvéleményeket.

Bár a kistelepülés oktatási intézményében nem folyt cigány kisebbségi oktatás, a települési önkormányzat a cigány kisebbségi önkormányzatot is megkereste döntéstervezetével. A cigány kisebbségi önkormányzat határozatában kimondta, hogy az iskola átszervezését nem tartják kisebbségi kérdésnek, ezért nem kívántak az ügyben véleményt nyilvánítani.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (Önhiki-s) önkormányzatokra vonatkozó szabályok módosulása miatt a képviselő-testület határozatával kénytelen volt kifejezni azon szándékát, hogy a felső tagozat a városba kerüljön át. A szülők egy része – a szülői szervezet véleményével szemben – folyamatosan ellenezte a gyerekek átíratását.

A települési önkormányzat egyeztetett az Országos Cigány Önkormányzat alelnökével, a megyei kisebbségi önkormányzat elnökével, valamint a helyi cigány

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kisebbségi önkormányzat elnökével. Az egyeztetésen részt vevők egyöntetűen kijelentették, hogy véleményük szerint nincs szó „roma ügyről”.

A kistelepülési képviselők a város képviselő-testületével tartott közös ülésen módosították a társulási megállapodást, valamint a városi általános iskola alapító okiratát, és megszületett a végleges döntés a felső tagozat városba történő bejáratásáról. A szülőket tájékoztatták az iskolabuszok menetrendjéről, a bejárás módjáról.

A kistelepülésen élő felső tagozatos gyermekek elhelyezése a városi iskolában

A városi általános iskola székhelye a város központjában található. Itt a felső tagozatos gyerekek tanulnak, az osztályok többségében német nemzetiségi nyelvoktatás folyik, de az önkormányzat tájékoztatása szerint minden évfolyamon van egy általános tantervű osztály is.

Egy másik épületben tanulnak az alsó tagozatos gyerekek. Ez az iskola is a város központjában helyezkedik el, és német nemzetiségi nyelvoktatást folytat. A harmadik és a negyedik évfolyam kivételével azonban itt is található évfolyamonként egy-egy általános tantervű osztály.

A másik telephely a város szélén található. Ide alsós és felsős gyerekek is járnak, nemzetiségi oktatás nem folyik. Idézve a városi önkormányzat Esélyegyenlőségi Programjából: „... a kevés számú halmozottan hátrányos körbe tartozó gyerekek köre leginkább a város széli lakótelepre koncentrálódik. Itt a hátrányos, ill. halmozottan hátrányos helyzet fogalmának jogszabályi módosításáig 70%-ban jelölték a hátrányos helyzetű tanulók arányát...”

Ugyancsak a városi önkormányzat Esélyegyenlőségi Programjában olvasható, hogy „A társadalmi leszakadás, a gyermekszegénység [...] nem jellemző a városra, viszont nagyobb arányban fordul elő a közoktatási intézményfenntartó társulásban lévő kistelepülés területén”.

A város önkormányzata úgy döntött, hogy körzetesítéskor a kistelepülés közigazgatási területét a városi telepi tagiskolához csatolja.

Az iskolai körzetek kialakításának indokai

A városi önkormányzat – állítása szerint – a beíratási körzetek kialakításakor figyelembe vette a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók arányáról rendelkező Kotv. 66. § (2) bekezdését. Tájékoztatásuk alapján a székhely szerinti és a telephelyi iskolák halmozottan hátrányos helyzetű tanulóinak arányában a különbség nem éri el a 25%-ot.

Pontos adatokat is kértünk az önkormányzattól: tagintézményi és telephelyi bontásban az egyes iskolák körzetében élő tanköteles korú gyermekek és ezen belül a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számát; valamint –

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szintén tagintézményi és telephelyi bontásban – az egyes iskolákba járó valamennyi gyermek és ezen belül a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek számát. Ezekre a kéréseinkre nem érkezett pontos válasz: eltérő adatokat kaptunk írásban, a helyszínen, majd a helyszíni vizsgálat után. Más adatok szerepeltek az Esélyegyenlőségi Programban is. Ezért megkértük az adatokat az OKM Roma Integrációs Titkárságán keresztül a KIR-től is. Azt a tájékoztatást kaptuk, hogy nem áll rendelkezésükre a kért információ. A városi általános iskola igazgatója is elmondta, hogy az adatok esetlegesek, attól függnek, hogy hány szülő válaszol a megkeresésre.

A tájékoztatásból megtudtuk azt is, hogy a hajdan sváb lakosságú városban 29 éve folyik német nemzetiségi oktatás, amit azért szerveztek meg az iskola székhelyén, mert a német közösség tagjai többségükben az iskola környékén élnek. A városszéli telepen ugyanakkor – német ajkú lakosság híján – nem jelentkezett igény a német kisebbségi oktatás megszervezése iránt.

A városi önkormányzat tájékoztatása szerint a kistelepülésen élő gyerekek azért nem kerülhettek a székhely szerinti iskolába, mert ott az osztálylétszámok a maximumig feltöltöttek, ezzel szemben a telepi iskolában a kis létszámú osztályok bővíthetőek voltak.

A megküldött adatokból azt is tudjuk, hogy a kistelepen élő gyerekek egy része, nagyjából 27 diák már a korábbi években is bejárt tanulni a városba. Ezek a gyerekek a székhely szerinti iskolába járnak, a 2007 őszén a városba kerülő gyermekek közül azonban végül is szinte mindenki – két tanuló kivételével – a telepi iskolába került. A tájékoztatás szerint a két diák különbözeti vizsgát tett, és csatlakozhattak a nemzetiségi osztályokhoz.

A városi önkormányzat szerint az ez évben a kistelepülésről átkerülő gyermekek szétosztása a székhely szerinti és a telepi iskola között nem lehetséges, mert a székhely szerinti iskola közvetlen környezetében élő német nemzetiségi oktatásban részt nem vevő gyermekek átutaztatása a telepre sértette volna az „aránytalan teher” tilalmának követelményét. (A német nemzetiségi oktatásban résztvevők pedig értelemszerűen csak az iskola székhelyére járhatnak.)

Az oktatás minősége, tárgyi és személyi feltételei

A helyszíni vizsgálat során meggyőződtünk arról, hogy mind az iskola székhelye, mind a telepi iskola felújításra szorul. Lényeges különbséget a két épület között nem találtunk. A kistelepülési felső tagozatos iskola épülete azonban mindkét előbbiekben említettnél rosszabb állapotban volt.

Megállapítható, hogy a telepi iskolában jobb tárgyi feltételek között tanulhatnak a gyerekek, mint korábban a kistelepülésen: van tornacsarnok, számítógépes terem, ahol minden gyerek részére biztosított a számítógép.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kompetenciamérések adatairól csak szóbeli, körülbelüli tájékoztatást kaptunk a városi iskola igazgatójától: a székhely szerinti iskola állítólag az országos szintet eléri, a telepi iskola viszont nem. Az OKM Roma Integrációs Titkárságától azonban hiába kértük a pontos adatokat ez ügyben, nem tudták rendelkezésünkre bocsátani.

A személyi feltételek megfelelőek a városban: a szakos ellátottság 100%-os, a telepen tanító pedagógusok mindegyike tett ECDL-vizsgát is.

A cigányság aránya

Az önkormányzat levelében azt is leírta, hogy a lakosságon belül maximálisan 2-3%-os arányt képviselő városi roma népesség nagyrészt a telepi városrészben él. Ennek az az oka, hogy az itt működő gyárakban foglalkoztatott cigány származású munkásemberek ezen a lakótelepen élnek.

Az önkormányzati tájékoztató szerint az átszervezés következtében a cigány gyermekek aránya jelenleg 30% körül mozog a telepi iskolában, ugyanakkor az intézményi székhelyen tanuló cigány származású diákok aránya 1% körüli.

Cigány kisebbségi oktatás nem folyik a telepi iskolában, ilyen irányú igény soha sem jelentkezett: sem az ott lakó cigány közösség, sem a kistelepülésen élők körében.

A városi önkormányzat és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat együttműködési megállapodásban rögzítette, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat a telepi iskola melletti helyiségben klub működtetésével iskolaidő utáni programokat szervez a hátrányos helyzetű diákoknak. A klub nemcsak a roma gyerekek részére áll majd nyitva. A jegyző elmondása szerint azért a kisebbségi önkormányzatot kérték erre, mert szervezett kereteket szeretnének teremteni, más civil szervezet pedig nem foglalkozik a városban a hátrányos helyzet kezelésével, és a cigány kisebbségi önkormányzat vállalta a feladatot.

Az önkormányzat tervei

Helyszíni vizsgálatunk során a város jegyzője elmondta, hogy ROP[60]-os pályázat beadására készülnek: olyan átalakításokat terveznek, amely megoldaná a jelenlegi „iskolavitát". A pályázat szerint megkezdenék az iskola székhelyének bővítését és korszerűsítését, és ezzel párhuzamosan megszüntetnék a telepi iskolát. A tervek szerint a jövőben tehát minden városi és kistelepülésről bejáró gyermek az intézmény székhelyén tanulhatna.

Vizsgálatunk alapján a következő visszásságokat állapítottuk meg.

[60] Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP): az I. Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó ágazati operatív program.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kompetenciamérések nyilvánossága

A Közoktatási törvény előírja a kompetenciamérések nyilvánosságát:

„Az országos mérés, értékelés összesített és intézményekre vonatkozó eredményét az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni, és a mérés, értékelés során szerzett intézményi szintű adatokat – a további feldolgozhatóság céljából – hozzáférhetővé kell tenni.” (Kotv. 99. § (6) bekezdése)

Vizsgálatunk során mégsem tudtunk hivatalos eredményekhez jutni az OKM-től. A mérési adatok célja, hogy orientálja, tájékoztassa az állampolgárokat, a szakminisztériumnak kötelessége lenne biztosítani ezen közérdekű adatok nyilvánosságát. Ezért azzal az ajánlással fordultunk a szaktárcához, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a kompetenciamérések eredményének nyilvánossá tételéhez.

A minisztérium nem adott érdemi választ ajánlásunkra. Ebben a kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek.

A halmozottan hátrányos helyzet fogalma

Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. pontja:

„Hátrányos helyzetű gyermek, tanuló: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította; e csoporton belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint – óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállásának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen; halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.”

A halmozottan hátrányos helyzet definíciója előfeltételezi a szülők megkeresését, tájékoztatását és önkéntes nyilatkozatát. Az adott ügyben is nyilvánvalóvá vált azonban, hogy az így begyűjtött adatok pontatlanok. Az, hogy megtörténik-e a szülők teljes körű felkeresése, megfelelő tájékoztatása az adatszolgáltatás céljáról és az adatkezelés módjáról – a jelenlegi jogszabályi keretek között nem ellenőrizhető. A fogalom ezért alkalmatlan arra, hogy az iskolai körzetek meghúzásának megbízható alapját képezze. A definícióból következő bizonytalanság, ellenőrizhetetlenség visszaélésekre és kialakult szegregációs helyzetek legitimálására is alkalmat adhat. Ezért azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez, hogy készítse elő a Kotv. módosítását olyan módon, hogy a halmozottan hátrányos helyzet fogalma megbízható alapként szolgáljon a körzetek szegregációmentes megállapításához.

Az OKM válaszában arról tájékoztatott, hogy nem tartja indokoltnak a fo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

galom módosítását. Továbbra is fenntartjuk azon álláspontunkat, miszerint egy olyan fogalom meghatározása, amelynek objektív szociális helyzetet kell tükröznie, és amelyre a körzethatárok, illetve az iskolai osztályok összetételének meghatározása épül, nem függhet az érintettek ellenőrizhetetlen nyilatkoztatásának eljárásától, valamint az érintettek, de közvetlenül nem érdekeltek nyilatkozatától.[61]

A személyi és tárgyi körülmények mérlegelése

A helyszíni vizsgálat megállapításai alapján a tárgyi, személyi körülmények tekintetében a telepi iskola kárára hátrány nem mutatható ki. (Konkrét kompetenciaeredmények hiányában pedig nem állapítható meg az esetleges minőségbeli különbség.)

Jogtalan elkülönítés (szegregáció)

Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése szerint:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.”

A kisebbségi ombudsman állandó gyakorlata – valamint az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT sz. állásfoglalása – szerint a szegregáció ún. *sui generis* diszkriminációs forma, amely esetben nincs helye kimentésnek. Az elkülönítés csak abban az esetben jogszerű, amennyiben azt törvény kifejezetten megengedi, például a kisebbségi oktatás formáinak esetében.

A szegregáció megvalósulásának nem feltétele az elkülönített csoporttal szembeni hátrány, csupán a törvényben meg nem engedett elkülönítés. (Azaz nem szükséges, hogy az érintettek az összehasonlítható helyzetben lévő személyek csoportjához képest kedvezőtlenebb bánásmódban is részesüljenek.)

Adott esetben egy állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogsértést. (Tehát például a spontán módon kialakult szegregáció felszámolása is az önkormányzat kötelessége, akkor is, ha az elkülönültség nem az önkormányzat politikájának következményeként jön létre.)

A Tanácsadó Testület leszögezte: bármilyen mértékű elkülönítés jogellenes, nem szükséges átlépni egy meghatározott aránykülönbséget.

[61] Az érintett szülők többsége nem szívesen nyilatkozik alacsony iskolai végzettségéről. Nem elvárható továbbá az, hogy átlássa nyilatkozata hiányának következményét az osztályok összeállítása és a körzethatárok meghúzása tekintetében.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A városi önkormányzat tájékoztatása egyértelműen elénk tárta a székhely szerinti iskola és a telepi iskola cigány származású tanulóinak arányában mutatkozó különbséget. Az önkormányzat ugyanakkor nem tudott semmilyen kifejezett törvényi felhatalmazásra hivatkozni az elkülönítés tekintetében, továbbá tudatta, hogy nem folyik cigány kisebbségi oktatás a telepi iskolában.

Az önkormányzat többek között a férőhelyek hiányával indokolta azt, hogy a kistelepülésen élő gyerekek nem kerülhettek a székhely szerinti iskolába. Ezt az érvelést nem tudtuk elfogadni, hiszen a székhely szerinti iskolában nem csupán nemzetiségi osztályok tanulnak, az általános tantervű osztályok átszervezésére lehetőség lett volna. Az iskola székhelye környékén lakó, nemzetiségi oktatásban részt nem vevő gyermekek átszállítása a telepi iskolába iskolabusz segítségével ugyanúgy nem eredményezne aránytalan terhet ezen gyermekek részére, mint ahogy a kistelepülési gyermekek buszoztatása sem minősült annak.

Nem törvényes kimentési ok, hogy a városi cigány lakosok eleve a város széli telepen telepedtek le a munkalehetőség miatt. Az önkormányzatnak kötelessége a spontán kialakult szegregáció felszámolása is. Adott esetben azonban az önkormányzat tevőlegesen is hozzájárult a cigány gyermekek egy tömbben való elhelyezéséhez, amikor a kistelepülést és a telepet egy iskolai körzetként határozta meg.

Az a tény, hogy a kistelepülésről gyerekek járnak a székhelyi iskolába is, szintén nem releváns a szegregáció szempontjából. Sőt, miután a székhely szerinti iskolában a cigány gyermekek aránya kb. 1%, ebből az következik, hogy a kistelepülésről is többnyire nem cigány gyerekek járnak a városi iskolába, míg a kistelepülésen élő cigány gyerekek többsége a telepi iskolába jár – ahol az átszervezéssel lett 30%-os a romák aránya.

A halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek ismert adatai alapján – szociális szempontból – nincs szegregáció. Ugyanakkor láttuk, hogy ezek az adatok nem megbízhatóak; továbbá maga a városi önkormányzat írta le Esélyegyenlőségi Programjában, hogy a szó általános értelmében itt a gyermekek 70%-a hátrányos helyzetű. A cigány kisebbségi önkormányzat hátrányos helyzetű gyermekek részére szervezendő klubja is sok mindent elárul, többek között azt: hogy a városban ez a két kategória (hátrányos helyzet – cigány származás) nagymértékben fedi egymást. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a települési önkormányzat egyeztetett a helyi, megyei és az országos cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel is. Ezzel közvetett módon is elismerte azt, hogy a kistelepülésről a felső tagozatnak a telepi iskolában történő elhelyezése döntően roma gyerekeket érint.

Az önkormányzatnak a Regionális Operatív Program keretében benyújtott

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

pályázati terve üdvözlendő törekvés. A pályázat sikere esetén felszámolható lenne a jelenlegi etnikai alapú jogellenes elkülönítés. Az önkormányzatnak azonban kötelessége minél hamarabb fellépni a jogellenes helyzet ellen, a szegregáció megszüntetése nem függhet egy pályázat sikerétől.

A fentiekben megállapított kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, így különösen a jogtalan elkülönítés megszüntetése és megelőzése érdekében azzal az ajánlással fordultunk a város képviselő-testületéhez, hogy

a) módosítsa a felvételi körzeteket oly módon, hogy etnikai, faji alapon se alakulhasson ki szegregáció,

b) felmenő rendszerben biztosítsa, hogy a kistelepülésen élő roma gyermekek tanulhassanak a székhely szerinti iskolában is, azaz a következő évtől a székhelyi iskola általános tantervű osztályokat a városi és a kistelepülési gyermekekből „vegyesen” állítsák össze, és iskolabusz segítségével oldják meg mindannyiuk utaztatását,

c) a már kialakult osztályszerkezetek esetén, a jelenleg a telepi iskolába járó kistelepülésről bejáró diákoknak biztosítsanak olyan felkészítést, amelynek segítségével különbözeti vizsgát tehetnek, és csatlakozhatnak a nemzetiségi oktatást folytató székhely szerinti iskolai osztályokhoz.

A beszámoló megírásáig a települési önkormányzat ajánlásainkra adandó válasza még nem érkezett meg.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V. fejezet

Intézményfenntartás – intézménymegszüntetések

1. Az intézménymegszüntetések – egy új jelenség

Az ismert demográfiai folyamatok, a gyereklétszám folyamatos csökkenése, valamint a társulások létrejöttét ösztönző jogi környezet miatt egyre több kulturális és nevelési-oktatási intézmény átszervezésére, megszüntetésére került sor.

A kisebbségi törvény egyik alapgondolata, hogy az identitás megőrzése, ápolása és továbbörökítése nemcsak individuális, hanem kollektív jog is, amelyet a maga teljességében csak társas formában, egy közösség tagjaként lehet gyakorolni.

A kollektív kisebbségi jogok érvényesülésének alapvető feltétele a kulturális és oktatási intézményrendszer kiépítése. A jogalkotó a Nektv.-hez fűzött indokolásban azt az elképzelést fogalmazta meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok feladatait „a művelődési és oktatási önigazgatásának megteremtése érdekében kialakítandó kisebbségi intézményrendszer" fogja meghatározni. Ez a célkitűzés azonban máig nem valósult meg maradéktalanul. A kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége – elsősorban pénzügyi okok miatt – nem képes átvenni a kisebbségi intézmények fenntartói jogait.

Az elmúlt években azt tapasztaltuk, hogy a települési önkormányzatok egy része – romló költségvetési helyzete miatt – egyre nehezebben tudja működtetni intézményeit, és sok esetben azok összevonásával vagy megszüntetésével próbálja visszafogni kiadásait. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joguk révén elviekben megakadályozhatják az ilyen törekvéseket, ám a helyi önkormányzatoktól való erős függőség miatt gyakran nem tudják felvállalni, hogy vétót emeljenek a fenntartói döntéssel szemben.[62] Abban az esetben pedig, ha

[62] A kisebbségi önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetben vannak amiatt, hogy működési feltételeiket – így az ülések céljára szolgáló helyiséget, a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátását és az ezzel járó költségek viselését – a helyi önkormányzatok biztosítják.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egy intézmény tervezett megszüntetése kapcsán mégis szembehelyezkednek a helyi önkormányzattal, csak egy hosszadalmas és bonyolult eljárás végén érvényesíthetik együttdöntési jogaikat.

2.
A kisebbségi kulturális intézményekre vonatkozó szabályozás hiányosságai

A kisebbségi nyelv, kultúra, hagyományok továbbörökítésében kiemelt szerepük van a közművelődési és az oktatási intézményeknek.

A Kotv. a kisebbségi jogok érvényesülésének számos garanciáját fogalmazza meg: meghatározza a kisebbségi oktatási intézmény definícióját, az együttdöntési jogköröket, a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat közötti véleménykülönbség feloldásának rendjét.

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény ezzel szemben pusztán említést tesz a kisebbségi jogokról, ám nem tartalmazza az érvényesülésükhöz szükséges – a közoktatási törvény szabályrendszerében meglévő – törvényi biztosítékokat.

Egy dunántúli városban a képviselő-testület 2005-ben – még a kisebbségi joganyag módosítása előtt – úgy döntött, hogy összevonja a közművelődési irodát és a könyvtárat. A döntéssel a kisebbségi önkormányzat nem értett egyet.

A két intézmény az általános szolgáltatásokon túlmenően a helyi német közösség közművelődéséhez kötődő feladatokat is ellátott. Álláspontunk szerint a közművelődési iroda és a könyvtár német kisebbségi intézménynek minősültek, ezért az összevonáshoz be kellett volna szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Az akkor hatályos jogszabályok nem határozták meg a kisebbségi kulturális intézmény definícióját, ezért a fenntartó önkormányzat vitatta a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogait. A képviselő-testület kihasználta azt a joghézagot is, hogy a Nektv. csak a kisebbséghez tartozók képzésével kapcsolatos döntésekhez biztosít egyetértési jogot, a közművelődéssel összefüggésben nincs ilyen rendelkezés.

A közigazgatási hivatal úgy foglalt állást, hogy az intézmények összevonásáról határozati formában hozott döntés jogszerű, de a helyi közművelődési rendelet módosításához be kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Miután a rendelet módosítására azt követően került sor, hogy a két intézmény összevonását gyakorlatilag véghezvitték, a kisebbségi önkormányzat kénytelen volt feladni álláspontját, és megadta az egyetértést.

A beszámolási időszakban újabb panasz érkezett hozzánk a kisebbségi önkormányzat elnökétől. Az összevont – közművelődési és könyvtári feladatokat ellátó – intézmény vezetői pályázata kapcsán ugyanis nem vették figyelembe a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

A vizsgálatot ezúttal már a Nektv. új rendelkezései alapján folytattuk le.

Az intézmény kiemelt célja a nemzetiségi kultúra értékeinek megismertetése, hagyományainak továbbvitele. Megyei módszertani műhelyként gazdag német nyelvű video-, audio- és szakkönyvanyaggal rendelkezik. Sokrétűen segíti a városban, illetve a környező településeken folyó német nemzetiségi oktatást: információkat nyújt a pályázatokkal, ösztöndíjakkal kapcsolatban, az oktatási intézményekkel közösen továbbképzéseket szervez, évente megrendezi a német nemzetiségi szépkiejtési versenyt, valamint közreműködik a pedagógusok nemzetiségi táncoktatásában is. Emellett szakmai gyakorlóhelyet biztosít több felsőoktatási intézménynek, valamint a munkatársak igény szerint mentorként közreműködnek szakdolgozatok megírásánál. Az intézmény szoros kapcsolatoz ápol a helyi nemzetiségi táncegyüttessel és fúvószenekarral. Kiemelt figyelmet fordítanak a nemzetiségi könyvtári feladatok ellátására is, így több mint 3000 német nyelvű – főleg szépirodalmi – kötet áll az olvasók rendelkezésére.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy az intézmény alaptevékenységébe beletartoznak azok a német nemzetiségi közművelődési és könyvtári feladatok, amelyek a megszűnt közművelődési iroda, valamint a városi könyvtár alapító okiratában is szerepeltek. Az intézmény a jelenlegi szervezeti struktúrában is sokrétű nemzetiségi tevékenységet lát el. Mindezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy német nemzetiségi intézményről van szó, amelynek vezetőjét csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével lehet kinevezni.

A képviselő-testület az igazgató kinevezéséről hozott határozatának visszavonására és a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogának biztosítására vonatkozó kezdeményezésünket elutasította. Ezt követően a közigazgatási hivatalhoz fordultunk, amely azonban ajánlásunk ellenére nem tett törvényességi észrevételt.

A Nektv. 6/A. (2) bekezdés f) pontja szerint a kisebbségi kulturális intézmény: olyan kulturális intézmény, amelynek feladata elsődlegesen a kisebbségi kultúra, hagyományok és a közösségi nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A közigazgatási hivatal értelmezése szerint az „elsődleges” feladatra történő utalás sorrendiséget fejez ki. Az intézmény azért nem felel meg a törvényi definíciónak, mert „a nemzetiséggel kapcsolatos közművelődési feladatok az általános közművelődési feladatok körében, azokkal azonos szinten, fontossági sorrend nélkül jelennek meg”.

Ezzel az állásponttal nem értünk egyet. A Nektv. hivatkozott rendelkezése alapján valóban csak akkor beszélhetünk kisebbségi kulturális intézményről, ha a kisebbségi kultúra, hagyományok ápolását, megőrzését elsődleges feladatként látja el. Azokon a településeken azonban, ahol csak egyetlen közművelődési intézmény működik, annak nem kizárólag a kisebbségi közösség tagjait, hanem a lakosság egészét érintő feladatokat is el kell látnia. Ez tehát nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy megkérdőjelezhető legyen az intézmény kisebbségi jellege.

Az „elsődleges” szóhasználattal a jogalkotó azt kívánta kifejezni, hogy az adott intézmény fő tevékenységi körébe tartozik a nemzetiségi kultúra ápolása. Egy intézménynek azonban nem csak egyetlen elsődleges feladata lehet. Nyilvánvaló, hogy ha az alapító okiratban több kötelezően ellátandó tevékenységet is meghatároznak, és nem állítanak fel közöttük sorrendiséget, akkor ezek egyaránt elsődleges feladatnak minősülnek.

Amint azt a közigazgatási hivatal is megállapította, az intézmény az egyetemes és a nemzetiségi kultúra ápolásával kapcsolatos feladatokat „azonos szinten, fontossági sorrend nélkül” látja el. Egyértelmű tehát, hogy az intézménynek épp úgy elsődleges feladata az egyetemes és a nemzeti kultúra ápolása, mint a német nemzetiségi kultúra megőrzése, továbbörökítése.

A nemzetiségi feladatok kiemelt jelentőségére utal az is, hogy az alapító okirat rendelkezése szerint a Nektv. előírásait is figyelembe kell venni az intézményvezető kinevezése során. A Nektv. azonban a kinevezéssel kapcsolatban nem véleményezési, hanem egyetértési jogot biztosít a települési kisebbségi önkormányzat számára.

A Nektv. rendelkezéseire történő utalás megítélésünk szerint egyértelművé teszi, hogy kisebbségi intézményről van szó. A képviselő-testület csak azért vitatja az intézmény kisebbségi jellegét, mert döntéseit a kisebbségi önkormányzat ellenében, az egyetértés beszerzése nélkül kívánja meghozni.

Ebben a konkrét ügyben kezdeményezéseink és ajánlásaink eddig nem vezettek eredményre. A kisebbségi önkormányzat egy gazdag nemzetiségi hagyományokkal rendelkező településen nem tudja érvényesíteni együttdöntési jogait.

Ennek fő oka, hogy a 2005. évi törvénymódosítás során elfogadott értelmező rendelkezés megfogalmazása pontatlan, ezért annak további kiegészíté-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sét javasoljuk. Véleményünk szerint azt a közművelődési intézményt kellene kisebbségi intézménynek tekinteni, ahol rendszeresen – legalább havonta – szerveznek nemzetiségi programot.

3.
Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyek

A nemzetiségi oktatás, nevelés alapfeladata a nemzetiségi nyelv átörökítése, a kisebbség kultúrájának ápolása, ilyen formán a legjelentősebb kisebbségi közügy. A nemzetiségek kulturális autonómiájának megvalósításában továbbra is legfontosabb eszköz az egyetértési és véleményezési jog gyakorlása. Az intézményfenntartás- és átvétel lehetősége törvényben biztosított, ugyanakkor a nemzetiségi oktatás, nevelés alapfeladata a jelenlegi jogi és finanszírozási környezetben jellemzően nem a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézményekben valósul meg, hanem a települési önkormányzatok gondoskodnak róla. Az együttdöntési jogok (véleményezés és egyetértés) – meghatározott kérdésekben – a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködését előfeltételezik. 2007-ben is számos panasz érkezett ezen jogok megsértésével kapcsolatban: a települési önkormányzatok egy része továbbra sem érti vagy nem kívánja figyelembe venni ezt a jogintézményt.

Egy helyi kisebbségi önkormányzat azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a települési önkormányzat egy kisebbségi intézménynek számító nemzetiségi óvoda vezetőjének kinevezésekor elmulasztotta kikérni az egyetértésüket.

A vizsgálat során kiderült, hogy az érintett kisebbségi önkormányzat utólag (a vezető kinevezése után) megadta egyetértését, az adott ügyben ezért további intézkedésre nem volt szükség. A jövőre nézve azonban fontosnak tartottuk azt, hogy a jegyző – mint az önkormányzatok törvényes működésének felelőse – fordítson kellő figyelmet a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésére, ezért figyelmét felhívtuk az együttdöntési jogok helyes gyakorlatára. Levelünket az összes országos kisebbségi önkormányzat elnökének is megküldtük.

A kisebbségi önkormányzatok „részvételi” jogosítványai negatív megközelítésben a települési önkormányzatok kompetenciájának, döntési lehetőségeinek korlátozásaként foghatóak fel. Pozitív aspektusból viszont arról van szó,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hogy a két közjogi jogalany a helyi közösség sorsáért viselt felelősséget megosztva, a közösség immanens részét képező kisebbségi népcsoport speciális érdekeit is figyelembe veszi: a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzatnak a törvényben biztosított véleményezési vagy egyetértési jogára figyelemmel szabályozza a helyi viszonyokat.

A jogalkotó szándéka az egyetértési, véleményezési jog megteremtésével az volt, hogy a kisebbségi önkormányzatok az összes olyan kérdésben, amely kulturális autonómiájukat érinti, megkerülhetetlenek legyenek, érdekeiket a helyi önkormányzatok kötelesek legyenek figyelembe venni. Az egyedül helyes megközelítés azonban nem a formális jogszabályi kötelezést tartja szem előtt: az együttműködés, egymás érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása nem „csupán" a jogszabályok betűjének betartása miatt fontos, hanem mert ez a magatartás vezethet egyedül a helyi közjó megvalósítására.

Az egyetértési jog helyes gyakorlása valódi együttműködést és párbeszédet feltételez; vezető kinevezése esetén egyeztetést a pályázati feltételekről, tájékoztatást a beérkezett pályázati dokumentumokról, a pályázók közös meghallgatását stb. Az „utólagos" egyetértés nem tudja pótolni ezt a folyamatot, kiüresíti, formálissá teszi ezt a jogosítványt. Ezért felszólítottuk a jegyzőt, hogy a jövőben ennek ismeretében, saját hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket az együttdöntési jogok érvényesülése érdekében.

Egy települési önkormányzat azzal az indokkal kívánta figyelmen kívül hagyni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a kisebbségi oktatásban közreműködő iskola megszüntetésekor, hogy az intézmény alapító okiratában szereplő kisebbségi oktatásra utaló elnevezés nem felelt meg a törvényi előírásoknak. Álláspontjuk szerint ezért nem is beszélhetünk kisebbségi oktatásról az iskolában, és ebből következőleg nincs egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatnak.[63]

Vizsgálatunk az alábbiakat állapította meg: az általános iskola alapító okirata szerint az intézmény alaptevékenységei között látja el a „nemzeti, etnikai, cigány felzárkóztatást". Ezt az oktatási formát az iskola 2003 óta felmenő rendszerben működtette. 2004. július 20-án közoktatási szakértő véleményezte a pedagógiai programot, amelyet a szakember a törvényeknek megfelelőnek tartott, és javasolta az etnikai program kidolgozását is.

A rendelkezésünkre álló információk alapján minden évben a törvényi lét-

[63] A kisebbségi önkormányzatot abban az esetben illeti meg egyetértési jog az iskola megszüntetésével összefüggésben, amennyiben az kisebbségi oktatásban közreműködő intézmény. [Kotv. 102. § (11) bekezdés)]

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

számot elérő szülői kérelem érkezett a fenntartóhoz a kisebbségi oktatás megszervezése érdekében, azaz jelen esetben fennállt a kisebbségi oktatás megszervezésének kötelessége. A Nektv. 43. § (4) bekezdése, valamint a Kotv. 3. sz. melléklet II. fejezet 2. pontja is kimondja, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók részére az óvodai csoportot, iskolai osztályt akkor is meg kell szervezni, illetve fenn kell tartani, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó nyolc gyermek, tanuló szülője kéri.

A szülői kérések kézhezvétele után már a fenntartó felelőssége a cigány kisebbségi oktatás törvényeknek megfelelő megszervezése. Amennyiben nem a jogszabályok szerinti pontos elnevezés szerepel az alapító okiratban, de a többi körülményből egyértelmű, hogy cigány kisebbségi oktatás folyt az iskolában, a fenntartó saját mulasztására hivatkozva nem tekinthet utólag semmisnek egy ténylegesen megvalósult oktatást. A fenntartó nem folytatott sem törvényességi, sem szakmai ellenőrzést abban a vonatkozásban, hogy vajon a kisebbségi oktatás a törvényeknek megfelelően folyik-e, azonban a cigány kisebbségi oktatás után járó normatívát minden évben igénybe vette.

Általános jogelv, hogy saját felróható magatartására senki sem hivatkozhat előnyök szerzése végett. Az önkormányzat nem dönthet úgy, hogy csak a számára előnyös jogszabályokat alkalmazza. A normatíva visszafizetésével nem lehet visszamenőleg semmissé nyilvánítani egy négy évig folyó oktatási formát. Ez többek között sértené a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét is. A Kotv. 11. § (7) bekezdése kimondja:

„Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására irányul vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit – az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében – orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell dönteni, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.”

Állásfoglalásunkban tehát leszögeztük, hogy az önkormányzat nem vonhatja kétségbe visszamenőleg a cigány kisebbségi oktatás fennállását; és nem vitathatja azt sem, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti az iskola megszüntetésének kérdésében. Jogértelmezésünket a települési önkormányzat elfogadta.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy települési önkormányzat abban a kérdésben kért állásfoglalást, hogy visszaél-e a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértési jogával. A panasz szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzat egy szegregációs oktatási helyzet felszámolását kívánta megvétózni a települési képviselők határozatának elutasításával.

Az ügyben az alábbi tényekre derült fény: a településen két általános iskola működik, az egyik kisebbségi intézmény, kétnyelvű nemzetiségi oktatást folytat. Igazgatásilag a település egyetlen óvodája is hozzátartozik. A másik iskola az ún. magyar iskola. Az óvoda két telephelyen működik, a központi nagyóvodán kívül az ún. telepi óvoda is nevelési feladatot lát el. A telepi óvodába kizárólag cigány származású gyerekek járnak. (A telepi óvoda összetétele spontán szegregáció következtében alakult ki, a nem cigány szülők és a tehetősebb cigány szülők elvitték a gyereküket a központi óvodába.)

Az önkormányzat a nemzetiségi óvodát le akarta választani a nemzetiségi iskoláról; valamint a telepi óvodát felszámolva, a nagyóvoda bővítésével és iskolabusz biztosításával a telepi gyerekeket integrálni kívánta a nagyóvodába.

Tervét azzal indokolta, hogy egyrészt fel kell számolnia a cigány gyermekek szegregációját; másrészt mivel a cigány gyerekek többsége a magyar iskolában tanul tovább és nem a nemzetiségiben, ennek következtében a nem nemzetiségi iskola is szegregálódik, a magyar szülők pedig a nemzetiségi iskolába íratják gyerekeiket. Ez azt is jelenti, hogy a 7. és 8. osztályban már nem lesz meg a kötelező gyermeklétszám, a szülők közül vélhetően ennek tudatában a következő évben még kevesebben fogják választani a magyar iskolát. Ez az iskola így nem csak szegregálódik, de idővel meg is szűnik. Az önkormányzat szerint a magyar szülők esélyegyenlősége is sérül, mert már most is csak a nemzetiségi óvodába írathatják gyerekeiket.

Vizsgálatunk során fény derült arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat nem ellenzi az integrációt, az ilyen jellegű átszervezést támogatja, csupán a nemzetiségi óvoda leválasztása ellen tiltakozik.

Az ügyben látszólag két alkotmányos jog áll egymással szemben: a nemzetiségi oktatáshoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye. A helyzet elemzése során azonban nem láttuk szükségesnek egyik alapjog korlátozását sem a másik érvényesülése érdekében. Jelentésünkben rámutattunk arra, hogy a települési önkormányzat egyidejűleg képes biztosítani a kisebbségi jogok érvényesülését és a szegregációmentes oktatást, nevelést is, és erre a hatályos jogszabályok alapján köteles is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A nemzetiségi neveléshez és oktatáshoz való jog

Az adott helyzetben a helyi kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van minden, a kisebbségi oktatási intézményt érintő átszervezés kérdésében. A helyi kisebbségi önkormányzat ragaszkodik a fennálló struktúrához, és a nemzetiségi oktatás ellen irányuló támadásként értékel minden átszervezési szándékot, így az óvoda leválasztását is a közös (nemzetiségi óvoda-iskola) intézményről.

A nemzetiségi nevelés és oktatás szerves részét képezi az a lehetőség, hogy saját, „elkülönült" képzés valósuljon meg: meg kell teremteni annak az esélyét, hogy például saját ünnepeiket is megtartsák az iskolában, óvodában; nemzetiségi nyelven lehessen nevelő-testületi értekezletet tartani; a szünetekben a gyerekek nemzetiségi nyelven beszélgethessenek egymással stb.

A finanszírozás kérdése

Az óvoda leválasztása gazdasági érvekkel sem indokolható. Jelen esetben ugyan nem keletkezne pluszköltség a függetlenítéssel, de ez az óvodai csoportok csökkentésének és dolgozók elbocsátásának tervével magyarázható.

A települési önkormányzat részéről elhangzott, hogy jelenleg csak az általános, tehát az alapvető közoktatási feladatot ellátó iskolát tudja társulásba vinni, az óvodát nem viheti, ami óriási összegtől fosztja meg az önkormányzatot. Ha komolyan vesszük az önkormányzat ígéretét, hogy csupán igazgatási leválasztásról lenne szó, a kisebbségi jogok sérelme nélkül, akkor ez a felvetés nem érthető. Hisz a leválasztás esetén is egyeztetni kellene a kisebbségi önkormányzattal a társulás tervéről, illetve a kisebbségi önkormányzat a jelenlegi helyzetben is dönthet egy esetleges társulás mellett.

Az önkormányzat nem talált olyan települést, amely hajlandó lett volna a településsel társulni. Más ügyek tapasztalataként is szembesülnünk kellett azzal a szomorú ténnyel, hogy a települések egy része nem szívesen társul azokkal az önkormányzatokkal, ahol sok cigány gyerek tanul vagy intézmény híján tanulna, és ezáltal ezeknek a gyerekeknek veszélybe kerül az alapfokú oktatáshoz fűződő joguk, illetve ellehetetlenül a racionalizálás feladata. Itt valóban szabályozatlan kérdésről van szó, ezért az ilyen jellegű problémák kiküszöbölése érdekében egy másik vizsgálatunk keretében jogalkotási javaslattal fordultunk az illetékes miniszterhez.[64]

[64] Az önkormányzat tájékoztatása szerint a közoktatási racionalizálás lehetetlenné válása miatt az Önhiki-re való jogosultságuk is megkérdőjeleződik. A költségvetési törvény 6. mellékletének 3. pontja azonban megoldást kínál erre a helyzetre: egyedi elbírálás alapján az önkormányzati és területfejlesztési miniszter támogatást adhat azoknak a települési

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az esélyegyenlőség problematikája

Az önkormányzat az esélyegyenlőségre is hivatkozva tervezte meghozni döntését. Állítása szerint vannak olyan magyar szülők, akik nem szeretnék, hogy gyermekük nemzetiségi nyelven tanuljon, még sincs olyan óvoda, ahol ez biztosított volna. Ennek ellentmondani látszik az a tény, hogy ismereteink szerint minden szülő kérte az óvodás korú gyermeke számára a nemzetiségi nevelést.

A Nektv. 48. § (3) bekezdése így fogalmaz:

„Az olyan településeken, ahol a magyar anyanyelvű lakosság – vagy más kisebbség – van számszerű kisebbségben, a magyar anyanyelvű, illetve más anyanyelvű gyermekek anyanyelvű vagy anyanyelvi nevelését és oktatását törvényben meghatározottak szerint a helyi önkormányzat biztosítani köteles."

A kétnyelvű óvoda – a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelvét tartalmazó 32/1997. (XI.5.) MKM-rendelet szerint – mindkét nyelv (kisebbség nyelve és magyar nyelv) fejlesztését szolgálja. Az óvodai élet tevékenységi formáiban a két nyelv használata érvényesül. A magyar anyanyelvi nevelés tehát nincs veszélyben a nemzetiségi kétnyelvű óvodában.

A szegregált telepi óvoda felszámolásának terve

A rendelkezésünkre álló információk szerint a telepi óvoda spontán szegregáció eredményeképpen jött létre. Ez ugyanakkor nem mentesíti a települési önkormányzatot azon kötelesség alól, hogy felszámolja azt. Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése az alábbi módon definiálja a szegregációt:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít."

A „rendelkezés" fogalmába az aktív tevékenység, de a mulasztás is ebbe a kategóriába tartozik. A szegregációnak nem eleme a szándékosság, azaz passzív magatartással és az elkülönítés célja nélkül is megvalósul.

A törvény kimentésként csak a törvény kifejezett engedélyét, például a kisebbségi oktatást említi. Jelenleg a telepi óvodában nem folyik kisebbségi nevelés.

A telepi óvodában tapasztalható jelenlegi helyzetet fel kell számolni. Ezt azonban csak megfelelő feltételek fennállása esetén lehet megtenni. Nem jár-

---

önkormányzatoknak, amelyek működőképessége az Önhiki segítségével nem biztosítható. Az önkormányzatnak hivatkoznia kell arra a tényre, hogy a racionalizálásra a kisebbségi önkormányzatiság tiszteletben tartása, a kisebbségi jogok érvényesítése miatt nincs lehetőség.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hat a telepi óvoda bezárása azzal a következménnyel, hogy a hátrányos helyzetű roma gyerekek az eddigieknél nagyobb létszámú csoportokba kerülnek, és azzal sem, hogy bár a központi óvodába járhatnak, de elkülönített csoportba helyezik őket. Ezen túlmenően a telepi óvoda megszüntetése nem jelenthet aránytalan terhet a szülők részére a másik óvoda elérése kérdésében. Biztosítani kell ezért a gyermekek biztonságos szállítását a központi óvodába. A szülőket a döntés meghozatala előtt tájékoztatni kell, és a végrehajtás során is folyamatosan biztosítani szükséges a megfelelő kommunikációt annak érdekében, hogy az intézkedés semmiképpen se eredményezze az óvodáztatás elmaradását, a jelenlegi három éves kortól történő általános óvodába járás szokásának megszakadását.

A telepi óvoda felszámolásának kötelezettségét a helyi kisebbségi önkormányzat nem vitatja, és kész a megfelelő feltételekkel történő integráció támogatására, amely az óvoda leválasztása nélkül is megvalósítható.

Az iskolai szegregáció kérdése

A rendelkezésünkre álló információk alapján 3 éve megfordult a beiskolázási arány: többen iratkoznak a nemzetiségi iskolába, mint a magyar iskolába. Többek állítása szerint ennek hátterében az áll, hogy a magyar iskolába iratkoznak a hátrányos helyzetű, telepi cigány gyerekek; míg a nemzetiségi iskolába járnak ugyan cigány származású diákok, de a jobb módúak, a községben (és nem a telepen) élők közül. Arra nem volt bizonyíték, hogy a nemzetiségi iskolából elutasítanák a telepi gyerekeket.

A jelenlegi adatok nem mutatnak számottevő különbséget sem a hátrányos helyzetű gyerekek, sem pedig a roma származású diákok létszámában a két intézmény között. Ezért az iskolai szegregáció nem volt megállapítható.

Összegezve megállapításainkat: az általános iskola a csökkenő gyermeklétszám miatt nem fogja tudni teljesíteni a minimális osztály-létszámokra vonatkozó előírást. Ezt a problémát azonban nem lehet az önálló nemzetiségi nevelés és oktatás kárára megoldani. Az önkormányzat nem csupán a „meglévő erőforrások újraosztásán” gondolkozhat, hanem „új befektetéseket” is kereshet. Olyan programok beindításáról dönthet, amelyek vonzóvá teszik a magyar iskolát akár a településen kívül élők számára is. Ilyen lehet a nyelvi és informatikai specializáció, illetve a pedagógiai módszertani megújulást hozó, valamint a tárgyi eszközök és az épület modernizációjával is együtt járó integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítés bevezetése.[65]

[65] A két felkészítési formáról, a megszervezés lehetőségéről részletes tájékoztatást küldtünk az önkormányzat részére.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kisebbségi oktatáshoz való jog lényegéhez tartozik a külön intézményrendszer működtetésének lehetősége; az átszervezés alapvetően alakítaná át a nemzetiségi nevelés és oktatás feltételeit, csökkentve a kulturális autonómia mértékét. Alkotmányos alapjog korlátozására az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak elkerülhetetlen esetben, másik alkotmányos alapjog vagy alkotmányos cél érdekében, és csupán a szükséges mértékig van lehetőség. Az óvoda iskolától való leválasztását nem indokolja sem gazdasági, sem szakmai érv, másik alapjog érvényesülése érdekében nem elkerülhetetlen. Amennyiben a kisebbségi önkormányzat más jogok érvényesülését nem akadályozza meg: a törvényi feltételek fennállása esetén a település deszegregációs kötelezettségének végrehajtásában együttműködik, az óvoda leválasztásának megvétózása nem jelent joggal való visszaélést. Ugyanakkor a magyar nyelv oktatását továbbra is biztosítani kell a nemzetiségi óvodában. Az óvodaleválasztás és a magyar általános iskola létszámnövelésének ösztönzése közti összefüggés nem látható, ezért az előállt létszámproblémákat más eszközökkel, például új programok bevezetésével indokolt kezelni. A képviselő-testület elfogadta állásfoglalásunkat, és nem választotta le az óvodát az iskolától.

4.
Intézmény-fenntartói jogok átadása települési és területi kisebbségi önkormányzatoknak

A Nektv. nemcsak az országos önkormányzatok, hanem a kisebbségek települési és területi önkormányzatai számára is biztosítja az intézmények alapításának és átvételének elvi lehetőségét.[66]

Az intézményalapítás és -átvétel joga egyébként sem jelent más jogalanyokhoz képest többlet-jogosítványt, hiszen, csak példaként említve a közoktatást, a Kotv. szerint bárki alapíthat közoktatási intézményt. A közoktatási, közművelődési intézmények átvételére biztosított általános lehetőség sem a kisebbségi önkormányzatokat megillető különleges jog, mert a korábbi fenntartó és az átvevő közötti megállapodás megkötése sincs a jogalanyok meghatározott típusához kötve.

Valamennyi kisebbségi önkormányzati feladat- és hatáskör önkéntes vállaláson alapul: a Nektv. 30/A § (3) bekezdés a)–b) pontjában megjelölt „kötelező” feladat paradox módon csak az önkéntesen átvett feladatok ellátására vo-

[66] Nektv. 25. § e) pont, 30/A. § (5) bekezdés, 30/R. § (1) bekezdés, 49. § (2) bekezdés.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

natkozik.[67] Az intézményalapítás- és átvétel joga a jogalanyokat általában megilleti. Mindebből az következik, hogy az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

A legfontosabb kedvezmény a fenntartói jogok kötelező átadásának esetköre: ennek kezdeményezési jogát a Nektv. kizárólag az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítja. Másfelől megközelítve ugyanaz: nincs olyan szabály, ami alapján a települési vagy területi kisebbségi önkormányzat kérésére – akár csak szűk körben is – az intézmény fenntartói jogának átadására a települési vagy a megyei önkormányzat kötelezve volna.

Az egyik fővárosi területi kisebbségi önkormányzat állásfoglalásunkat kérte arról, hogy milyen feltételekkel vehet át két – fővárosi önkormányzat fenntartásában álló – kulturális intézményt. Az érintett országos kisebbségi önkormányzat elnöke ajánlással kívánta támogatni az átvételt.

A területi önkormányzatot a következőkről tájékoztattuk: a Nektv. 30/R és 30/B § (1) bekezdésének együttes értelmezése szerint az intézményátadás és -átvétel főszabálya az önkéntesség. E jogszabályhely szerint a helyi (és a megyei) önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével – a települési kisebbségi önkormányzat testületére – annak kezdeményezésére – külön megállapodás alapján átruházhatja.

A Nektv. 37. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat az intézményfenntartói jogát még az országos önkormányzat testületére is csak akkor köteles átruházni, ha a kezdeményező kisebbségi önkormányzat az átruházott feladat- és hatáskörében eljárva kisebbségi közügyet lát el, és a feladat ellátásához a jogszabályban meghatározott feltételeket biztosítani tudja.

Ilyen feltételeket maga a Nektv. is tartalmaz: általánosságban hivatkozik a kisebbségi közügy fogalmára, illetve az intézményátvételt a korábbi színvonal megőrzésének kötelezettségéhez köti.[68]

[67] Nektv. 30/A § (3) bekezdés. A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen:

a) saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása,

b) saját kezdeményezésére más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása.

[68] Nektv. 6/A. § (1) bekezdés 1. és 5. pont.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A kötelező intézményátadás általános szabályát a Nektv. mindössze két speciális esetre korlátozza:

1. Az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére át kell adni annak a közoktatási intézménynek a fenntartói jogát, amelyik országos vagy térségi feladatot végez, és az alapító okirata szerint kisebbségi feladatot lát el, feltéve, ha minden tanuló részt vesz a kisebbségi oktatásban.[69]

2. A kisebbség országos önkormányzatának megkeresésére az intézményt fenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát a kérelmező országos önkormányzatnak.[70]

Helyi és megyei önkormányzat az átruházható feladat- és hatáskörét mérlegelési jogkörében eljárva is csak akkor ruházhatja át kisebbségi települési vagy területi önkormányzatra, ha erről a Nektv.-ben szabályozott kötelező tartalmi elemekkel külön megállapodást, sőt háromoldalú megállapodást kötnek.

A megállapodás egyik kötelező tartalmi eleme, hogy ellátási nehézség esetén, az országos önkormányzat egyetértésével az átruházott feladat- és hatáskör visszavonható, az ellátás ellehetetlenülése esetén pedig visszavonása kötelező.[71]

Az országos önkormányzat nemcsak véleményt nyilvánít a települési, illetőleg a területi kisebbségi önkormányzat által történő intézmény átvétele esetén,[72] hanem egyben a helyi és a megyei önkormányzattal által megkötött megállapodás (harmadik) alanya is.[73]

Arról tájékoztattuk tehát a fővárosi kisebbségi önkormányzatot, hogy az országos kisebbségi önkormányzat elnöke által, saját nevében írt „ajánlásnak" semmilyen joghatása nincs. Egyoldalú nyilatkozattal még az országos kisebbségi önkormányzat testülete sem ruházhatja át más kisebbségi önkormányzatra a kötelező intézményátadással járó kezdeményezési jogát,[74] mód van azonban háromoldalú megegyezésre.

A konkrét esetben azonban a kötelező átadás szabályai egyébként sem merülhettek volna fel, az átvenni kívánt intézmény alaptevékenysége ugyanis – az alapító okirat 6. pontja, valamint az intézmény által ténylegesen ellátott helyi önkormányzati feladatok értelmezése alapján – „vegyes", vagyis szociá-

[69] Nektv. 47. § (4) bekezdés.
[70] Nektv. 49/A. § (1) bekezdés.
[71] Nektv. 30/B (3) bekezdés c)–d) pont.
[72] Nektv. 37. 0 (3) bekezdés.
[73] Nektv. 30/B (3) bekezdés.
[74] Nektv. 31. §, 37. § (2) bekezdés.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

lis és kulturális jellegű. Ebből következően a Fővárosi Önkormányzat a fővárosi kisebbségi önkormányzat kérésére, megegyezéses alapon sem ruházhatja át ezen intézmény fenntartói jogát, mert az nem csak kulturális tevékenységet folytat, illetve át nem ruházható szociális feladatokat is ellát.[75]

A fővárosi kisebbségi önkormányzat által átvenni kívánt másik intézményről – a szervezeti és működési szabályzata alapján – megállapítottuk, hogy kisebbségi kulturális intézmény,[76] így az önkormányzat kezdeményezheti háromoldalú, a felek egybehangzó akaratnyilvánításától függő megállapodás megkötését.

Egy települési kisebbségi önkormányzat arról kért tájékoztatást a kisebbségi ombudsmantól, hogy milyen előnyökkel és hátrányokkal járhat egy közoktatási intézmény átvétele-átadása egy helyi önkormányzattól.

A helyi önkormányzat szabadon mérlegelheti a települési kisebbségi önkormányzattal való közoktatási megállapodás esetleges megkötésével járó előnyöket és hátrányokat.

Előnyként értékelheti például a következőket:

1. a fenntartói irányítással járó szakmai, ellenőrzési, munkáltatói és adminisztratív terheket nem kell viselnie, ami akár költségvetési megtakarítást is jelenthet;
2. nem kell az egyes kérdésekben kötelező véleményezési és egyetértési eljárás lefolytatásával foglalkoznia;
3. ha az intézmény további működtetése nagyarányú infrastrukturális beruházást igényelne, az már az átvevő fenntartót fogja terhelni.

Hátrányként értékelheti többek között:

1. A közoktatási feladatellátási kötelezettsége, mint mögöttes felelősség, továbbra is terheli: ha ugyanis a kisebbségi önkormányzat anélkül szűnik meg, hogy másik alakulna, a fenntartói jogot az új kisebbségi önkormányzat megalakulásáig el kell látnia.[77]
2. A kisebbségi önkormányzat részére átutalt kisebbségi kiegészítő fenntartói normatívát a települési önkormányzat a központi költségvetési támogatásának összegéből levonják.[78] (Ez persze előny akkor, ha az intézmény működéséhez az intézmény fenntartói jogainak átadásáig az állami normatívát ennél többel kellett kiegészítenie.)

[75] Nektv. 30/B. § (1) bekezdés 2. mondata, 49/A. § (1) bekezdés.
[76] Nektv. 6/A. (2) bekezdés f) és g) pontja.
[77] Nektv. 49. § (9) bekezdés b) pont.
[78] Nektv. 47. § (11) bekezdés 2. mondat második tagmondata.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. A közoktatási törvény a közoktatási megállapodásnak csak néhány kötelező elemét szabályozza, egyebekben pedig a Ptk. megbízásra vonatkozó szabályaira hivatkozik.[79] Ez – a megbízási szerződés költségviselési és kárfelelősségi szabályai miatt – súlyos bizonytalansági tényező,[80] ami az előnyök között felsorolt 3. pont helytállóságát is kétségessé teszi.

Ha a helyi/megyei önkormányzat a települési/területi önkormányzattal való megállapodást előnyösnek tartaná is, korántsem biztos, hogy a szerződéskötésre sor kerülhet.

A helyi önkormányzatnak figyelemmel kell lennie ugyanis az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértési jogára is.[81]

Továbbá a helyi önkormányzat azoknak a gyermekeknek, tanulóknak, akiknek a szülei nem akarják az átadott nevelési-oktatási intézménybe járatni gyermeküket, a szolgáltatást továbbra is megfelelő színvonalon biztosítani kell oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet.[82] Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét.

Biztosítani kell továbbá, hogy az intézmény fenntartói jogának a kisebbségi önkormányzat által történő átvétele ne eredményezze az átvétel előtti szolgáltatások színvonalának romlását, a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek csökkenését.[83]

Összességében megállapítható, hogy a települési és területi kisebbségi önkormányzat feltételek olyan sokaságával vehet(né) át intézmény-fenntartói jogát, hogy ez tulajdonképpen csak formális, nem valós lehetőség.

[79] Kotv. 81. § (6) bekezdés.

[80] Például a Ptk. 479. § (1) bekezdése: Az ügy ellátásával felmerült költségek a megbízót terhelik.

[81] Nektv. 47. § (5) bekezdés.

[82] Kotv. 88. § (7) bekezdés.

[83] Kotv. 4. § (7) bekezdés, 79. § (4) bekezdés b) pont, 88. § (6) bekezdés; Nektv. 6/A. (1) bekezdés 5. pont.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

5.
Ki védi meg a gyermek mindenek felett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során?

Alkotmányunk értelmében[84] a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

A magyar állam több jogszabályban[85] és állami irányítás egyéb jogi eszközében[86] a jogérvényesítés alapelvének, s olyan kiemelten fontos érdeknek ismeri el a gyermek fejlődéshez való jogát, amely valamennyi szóba jöhető egyéb jogot és érdeket megelőzve, „mindenek felett áll".

Ezt az alapvető fogalmat egyetlen jogszabály értelmezi, és az sem ad kimerítő magyarázatot. A közoktatásról szóló törvény 4. § (7) bekezdése szerint a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenekfelett álló érdeke különösen, hogy

a) az e törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet;
b) az e törvényben meghatározottak szerint minden segítséget megkapjon képessége, tehetsége kibontakoztatásához, személyisége fejlesztéséhez, ismeretei folyamatos korszerűsítéséhez;
c) ügyeiben méltányosan, humánusan, valamennyi tényező figyelembevételével, a többi gyermek, tanuló érdekeinek mérlegelésével, a rendelkezésre álló lehetőségek közül számára legkedvezőbbet választva döntsenek.

Ennek alapján jogellenes például az az önkormányzati intézmény-fenntartói jogkörben hozott, átszervezésről szóló döntés, amelyik nem biztosítja az átszervezéssel érintett tanulók számára a megfelelő színvonalat és/vagy az számukra aránytalan terhet jelent.[87] A közoktatási törvény (látszólag) a lehető

[84] Alkotmány 67. § (1) bekezdés.

[85] 2007. évi LXXX. törvény, 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet, 2005. évi CXL. törvény, 1997. évi XXXI. törvény, 1993.évi LXXIX. törvény.

[86] A 47/2007. (V. 31.) OGY-határozat, 115/2003. (X. 28.) OGY-határozat.

[87] Kotv. 121. § (1). E törvény alkalmazásában: 3. aránytalan teher: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

legszigorúbban ítéli meg az ilyen helyzetet. A törvény 84. § (7) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenekfelett álló érdekével ellentétes döntés semmis.

Az Alkotmány által védett önkormányzati autonómia[88] védelme érdekében az önkormányzati döntéseket azonban senki sem bírálhatja felül. A közigazgatási hivatal az önkormányzati döntéseket kizárólag törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálhatja, ez az eljárás pedig nem hatósági, hanem hierarchián kívüli ellenőrzési eljárás. Sőt, mivel az intézménymegszüntető döntést az önkormányzat mérlegelési jogkörében hozza, így a közigazgatási hivatal a döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja.[89]

Mindebből számos megválaszolásra váró kérdés adódik. A kardinális dilemma az, hogy a közigazgatási hivatal jogszerűségi ellenőrzési jogköre mit jelent (és mit ér) a Kotv. alapelveinek, a véleményezési jogok érvényesítésének körében. A közoktatási szakértő és a megyei önkormányzat biztosítja a döntés szakmai megalapozottságát, de vajon a gyakorlatban is így van-e ez? S mindezen kérdésekhez egyaránt kapcsolódó további probléma: mit jelentenek a közoktatási semmiség és megtámadhatóság szabályai a közigazgatási hivatalok gyakorlatában?

Az alapkérdés részletesebben kibontva: a gyermek mindenekfelett álló érdekének az érvényesülését vagy annak hiányát a közigazgatási hivatal a jogszerűségi ellenőrzésre korlátozott jogköre alapján képes-e kimutatni, s ennek alapján a megfelelő lépéseket meg tudja-e tenni? Összhangban van-e egymással a közigazgatási hivatal közoktatási és az önkormányzati törvénybeli felhatalmazása? Ha igen, a gyermek mindenekfelett álló érdeke fölötte áll-e a helyi önkormányzatok intézményalapítási-átszervezési-megszüntetési (tágabban: költségvetési) autonómiájának is?

---

tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni); 22. megfelelő színvonalon való további gondoskodás: ha az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (például a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.

[88] Alkotmány 44./C §.

[89] Az Ötv. 98. § (2) bekezdésének második tagmondata alapján.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Ha a válasz nemleges, akkor ki védi meg, ki érvényesíti a gyermek mindenekfelett álló érdekét a közoktatási intézmény megszüntetése során? A dilemmának az ad különös súlyt, hogy az önkormányzati döntés semmiségének kimondása, törvényességi felhívás megtétele, és ennek eredménytelensége után semmisség megállapítása iránti per indítása a közigazgatási hivatal kizárólagos jogköre, ha a döntést a helyi önkormányzat, illetve szervei hozták.[90]

Tudjuk, hogy a helyi önkormányzat mint intézményfenntartó intézményátszervezésre, megszüntetésre irányuló döntését, még ha az nyilvánvalóan jogsértő is, senki sem akadályozhatja meg. A hatályos szabályok szerint az intézménymegszüntetésre vonatkozó kötelezően lefolytatandó eljárás (így a számos véleményező testület és a közoktatási szakértő véleménye, illetve a megyei önkormányzat szakvéleménye) nem köti az önkormányzatot, így nem akadályozhatja meg magát a döntést. A közigazgatási hivatal és a bíróság utólagos törvényességi észrevétele, határozata, ha a helyi önkormányzat kellően gyorsan végrehajtja a döntését, az eredeti állapot helyreállítását, az érdek- és jogsérelem orvoslását már nem, vagy csak korlátozottan teszi lehetővé.

De különösen nagy a baj persze akkor, ha a közigazgatási hivatalok a gyermek mindenekfelett álló érdekének sérelme esetén a közoktatási törvényben kapott felhatalmazásuk ellenére sem látnak lehetőséget törvényességi észrevétel megfogalmazásra – az Ötv.-re hivatkozással.

Ez az elméleti jogértelmezési és jogérvényesítési probléma mára égetően fontos gyakorlati kérdéssé vált. Tudomásunk szerint a beszámolási időszakban több száz közoktatási intézményt szerveztek át az intézményfenntartó önkormányzatok. Nem lehet eltúlozni a jelentőségét annak a közérdeknek, ami az intézményátszervezés jogi szabályozásának a pontosításához, illetve a közigazgatási hivatalok törvényességi/jogszerűségi ellenőrzési hatáskörének a tisztázásához fűződik.

A közigazgatási hivataloktól kapott tájékoztatás szerint a törvényességi ellenőrzés formai ellenőrzés, ami nem teszi lehetővé, hogy a közigazgatási hivatal a hozzá beérkezett iratokat tartalmuk alapján „minősítse”; „törvényességi ellenőrzés kiterjesztése tartalmi érdemi vizsgálatokra a helyi önkormányzatok Kormány alá rendelését jelentené”. (Ugyanez az álláspontja a önkormányzati és területfejlesztési miniszternek is, mondván, „a döntések tartalmi vizsgálatára nincs hatásköre a közigazgatási hivatalnak”.)

A közigazgatási hivatalok egységesnek tekinthető álláspontja szerint a

[90] Kotv. 84. § (10) bekezdés.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Kotv. alapján vizsgálható egyes szempontok – a gyermek mindenek felett álló érdeke, a megfelelő színvonal, a véleményeztetésre rendelkezésre álló kellő idő – nem objektívek, így a mérlegelés okszerűtlensége sem bírálható el egy jogszerűségi ellenőrzés során. Elképzelhetetlen, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke – meghatározatlansága miatt – jogszerűségi vizsgálat tárgya legyen. Tehát a közoktatási törvény előírásait a jogszerűségi ellenőrzés során érvényesíteni nem lehet.

Hibás ez a megközelítés, mert nem az a kérdés, hogy az önkormányzat a közoktatási intézményét átszervezheti-e, hogy a döntése indokolt-e, célszerű-e, gazdaságos-e, okszerű-e. Ezt ugyanis senki sem vitathatja. Azt viszont igen, hogy az önkormányzati autonómia körébe eső döntés megvalósítása során vannak-e olyan kötelezően érvényesítendő gyermeki jogok, amelyekre a közigazgatási hivatalnak is figyelemmel kell lennie eljárása során.

Még a törvényességi ellenőrzésnél (is) „gyengébb" jogosítványokat jelentő jogszerűségi ellenőrzés sem szűkíthető le formai ellenőrzésre. Álláspontunk szerint a jogszabály keretei között lefolytatott eljárás és meghozott döntés jogszerűségi ellenőrzése is tartalmi/érdemi ellenőrzés, ha egy irat jogszerű kiállításának kötelező tartalmi elemei is vannak, ha például meghatározott kérdésre konkrét választ kell tartalmazniuk, illetve ha a döntéshozatal formai-eljárási szabályai jogelvek szintjén megfogalmazott alanyi jogok érvényesíthetőségének a garanciájaként lettek megfogalmazva. Szerintünk ilyen, a gyermek mindenek felett álló érdekének mint alanyi jognak az érvényesítését szolgáló eljárási garancia az intézménymegszüntetést megelőző véleményezési eljárás is.

Az, hogy az irat kiállítója jogosult volt az irat kiállítására, és az irat a rá vonatkozó formai szabályoknak megfelel, szükséges, de nem elégséges garanciája a jogszerűségnek. Ha nem így volna, ad absurdum, a jogosulttól származó, aláírt-lepecsételt, de akár értelmetlen szöveget tartalmazó iratot is el kellene fogadni a törvényességi ellenőrzési eljárásban.

Tartalmi ellenőrzés nélkül nem dönthetőek el például a következő kérdések: Az intézménymegszüntetést megelőzően kötelezően beszerzendő vélemény valóban vélemény-e vagy például további információ iránti kérés? A véleményezési eljárás szabálytalansága, például a szűkre szabott határidő vagy egyes véleményező fórumok „kifelejtése" kihat-e a gyermek mindenekfelett álló érdekének érvényesülésére? A szakértő a véleményében valóban érdemben és egyértelműen válaszol-e arra a kötelezően megválaszolandó kérdésre, hogy az átszervezés a korábban elért színvonal biztosításához való jog sérelmét nem okozza-e, vagy további feltételek biztosítása esetén látja jogszerűnek az átszervezést? (Ez pedig persze a feltételek meglétének nyomon követését igényli.) A megyei önkormányzat szakvéleményében tényleg érdemi választ

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

(igen/nem) ad-e a „megfelelő színvonal” és az „aránytalan teher” kötelezően megválaszolandó kérdéseire, vagy valójában idem per idem „válaszol”?

Másfelől megközelítve a problémát: ha az intézményátszervezésről szóló önkormányzati döntés formai ellenőrzése azt jelenti – márpedig a gyakorlat ezt igazolja –, hogy a közigazgatási hivatal a véleményezési eljárás lefolytatása során keletkező iratokat és az önkormányzati döntést kiállítási jogosultság, formai kellékek és darabszám szerint ellenőrzi, lajstromba veszi, akkor hogyan érvényesíthető a „gyermek mindenek felett álló érdeke” egy jogszerűségi ellenőrzés során?

A gyermek mindenek felett álló érdekének a vizsgálata tartalmi vizsgálat, ami az intézménymegszüntetés során úgy vetődik fel, hogy az átszervezés aránytalan terhet jelent-e a tanulónak, illetve a megfelelő színvonal az új körülmények között is biztosítva van-e. A gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes döntés semmis, aminek bírósági orvoslása érdekében, ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, csak a közigazgatási hivatal jogosult pert indítani. Ugyanez a szabály vonatkozik az iskolaszék, a diákönkormányzat, a szülői szervezet jogait sértő képviselő-testületi döntés esetére is.[91] Ha viszont a közigazgatási hivatalnak a döntések tartalmi vizsgálatára nincs hatásköre, akkor – a közigazgatási hivatal kereshetőségi monopóliumára tekintettel – a gyermek mindenek felett álló érdekét sértő önkormányzati döntést bírósági úton sem lehet orvosolni.

Álláspontunk szerint ez azért is elfogadhatatlan, mert ha a jogalkotó a jogszerűségi ellenőrzést nem tartalmi-érdemi ellenőrzésnek szánta volna, akkor nem rendelt volna hozzá kereshetőségi kizárólagosságot. Vagy súlyos kodifikációs hibáról volna szó?

A perindítási monopólium kapcsán azonban több közigazgatási hivatal azt fejtette ki, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke ugyan lehet pert megalapozó ok, de ennek megalapozására csak a szakértői vélemények szolgálhatnak: csak ezt kell megvizsgálnia a közigazgatási hivatalnak. „Ha a szakértői vélemények szerint a gyermek mindenek felett álló érdeke nem sérül, úgy a közigazgatási hivatalnak intézkednie nem kell.” Több közigazgatási hivatal kifejtette, hogy „kellő megalapozottság nélkül a bírósági megmérettetést nem vállalhatják”.

De mi van akkor, mi a teendő, ha a szakértői vélemények egymásnak ellentmondanak, belső ellentmondás terheli egyiket-másikat, ha feltételeket meghatározva válaszolnak, ha nem adnak választ a kötelezően megválaszolandó kérdésre? Álláspontunk szerint van megoldás a hatályos szabályok között is: a

[91] Kotv. 84. § (7) és (10) bekezdés, Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pont.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szakértői vélemény és a megyei önkormányzat szakvéleménye formális „felülbírálat” nélkül is „vitatható”, hiszen a közigazgatási hivatalnak joga van a jogszerűség eldöntéséhez további információkat kérni az önkormányzattól.

Egyetlen közigazgatási hivatalvezetőnek volt az az álláspontja, hogy a „Kotv. alapelveinek értelemszerűen érvényre kell jutnia minden fenntartói döntésnél”, de ő is hozzátette: „a törvényben rögzített érdeksérelem a jogszerűségi vizsgálat során szinte megfoghatatlan”.

Az intézménymegszüntetés esetére a fenntartó önkormányzatnak széles körű véleményeztetési eljárást kell lefolytatnia, de időnként az idő szűkössége miatt, máskor rosszhiszeműen, gyakorta olyan rövid időt biztosítanak az önkormányzatok a véleményezési joggal felruházott testületeknek, hogy azok jogukkal érdemben élni, megalapozott véleményt kifejteni képtelenek.

Ebből adódó kérdés: van-e törvényességi jelentőségük a véleményezési eljárási határidőknek? A közigazgatási hivataloktól kapott (többségükben egybehangzó) információk szerint nincs, mivel „az eljárást szabályozó közoktatási törvény véleményeztetési határidőt nem állapít meg, ezért a véleményezésre adott határidő mértéke nem adhat alapot törvénysértés megállapítására”. A jogszerűségi vizsgálatnak csak arra kell kiterjednie, hogy a tervezett önkormányzati intézkedést „minden arra jogosult véleményezte-e”.

Felvetettük, hogy jogszabályban rögzített határidők hiányában felhívható a rendeltetésszerű joggyakorlás elve. A közigazgatási hivatalok vezetőinek többsége szerint „a jogszabályi rendelkezések hiánya nem pótolható a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére hivatkozással, mert az nem objektív”, így az törvényességi észrevétel alapja nem lehet. Álláspontunk szerint a tárgyi jog része a jogelv is, így a jogszerűségi ellenőrzés alapjául szolgálhat(na).

Más vélemény szerint: „A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a megsértése is jogalapja lehet a közigazgatási hivatal törvényességi felhívásának. Bírósághoz azonban csak jogszabálysértő határozat megsemmisítése érdekében fordulhat a közigazgatási hivatal, mulasztásban megnyilvánuló jogsértés (határozat hiányában) peres eljárásban nem érvényesíthető.”

A mi álláspontunk szerint a véleményezési eljárás egyik oldalról információátadási kötelezettséget, a másik oldalról tájékozódáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogot jelent, ami a testületi döntési formára és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére is tekintettel, konkrét jogszabályi időtartamok és határidők nélkül is értelmezhető, mint jogszerűségi kérdés. De még a hatályos szabályokból, még a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének alkalmazása nélkül is, minden kétséget kizáróan az következik, hogy az intézménymegszüntetés során véleményezési joggal rendelkező összes testület számára minimum 15 napot kell biztosítani jogai gyakorlására. A diákönkormányzat véleményezési jogainak

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyakorlására jogszabályban biztosított minimális időtartam[92] ugyanis értelemszerűen az eljárás „behatárolójává” válik.

Ha egy jogszabály a véleményezési jogokkal rendelkező testületek egyike számára konkrét minimum időtartamot biztosít jogai gyakorlására, és a döntéshez valamennyi fórum véleményének a beszerzése egyaránt előfeltétel, akkor, logikusan, ez az időtartam a döntéshozatal egyértelmű korlátjává válik; gyorsabban az eljárást befejezni nem lehet. Ha pedig a véleményező fórumok joggyakorlási lehetőségének a biztosítása során indokolatlan az eltérés, akkor az összehasonlítható helyzetben lévő összes fórum számára ugyanennyi időt kell garantálni véleménye kifejtésére.

Ezzel szemben felmerült érv az volt, hogy a közigazgatási jogban nem lehet más jogágak fogalmait kisegítő jelleggel alkalmazni (analógia). A mi álláspontunk az, hogy sem az intézményfenntartó önkormányzat átszervezésre irányuló, sem a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési eljárása nem közigazgatási eljárás. (Egyébként pedig a Ket.-ben sincs olyan tételes rendelkezés, amely az analógia alkalmazását kizárná.)

Mivel a közigazgatási hivatalok álláspontja egységes ebben a kérdésben, sőt, az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek is az a véleménye, hogy jogi szabály nem határozza meg egyértelműen a véleményeztetési eljárás ütemezését, a véleményezésre minden résztvevő részére kötelezően biztosítandó időtartamot, fontosnak tartjuk, hogy a jogbiztonság érdekében jogszabályban tételesen legyen rögzítve, hogy az eljárás minden résztvevője számára legalább 15 napot kell biztosítani véleménye kifejtésére.

Nemcsak törvényességi/jogszerűségi kérdés, hanem az intézmény átszervezésének egyik kulcsproblémája is a megyei önkormányzatok szerepe az intézményátszervezési ügyekben. Az egyik ehhez kapcsolódó téma az, hogy a megyei önkormányzat (a fejlesztési tervre épített) szakvélemény-adási jogát/kötelezettségét átruházhatja-e valamelyik szervére. A másik, hogy a gyakorlatban valóban olyan fontos szerepet tölt-e/tölthet-e be ez a szakvélemény.

A mi jogértelmezésünk szerint a megyei önkormányzat ez irányú jogköre nem ruházható át a közgyűlés elnökére, bizottságára stb. A közoktatásról szóló törvény a szakvélemény „kiadását” önkormányzati hatáskörbe telepíti, amiből az következik, hogy a szakvéleményt a fővárosi, illetve a megyei köz-

[92] A nevelési-oktatási intézmények működéséről 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 31. § (9) bekezdésben foglalt szabály szerint azokban az ügyekben, amelyekben a diákönkormányzat véleményének kikérése kötelező, az előterjesztést, a meghívót – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – a határidő előtt legalább tizenöt nappal meg kell küldeni a diákönkormányzat részére.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyűlésnek kell kiadnia. A helyi önkormányzatokról szóló törvény 10. § (1) bekezdésének l) pontja szerint át nem ruházható testületi hatáskörbe tartozik a véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő. (Ugyanakkor a közigazgatási hivatalok vezetőitől úgy tudjuk, hogy országosan bevett gyakorlatról van szó.) Az egyik hivatalvezető arról tájékoztatott minket, hogy álláspontunk vitatható, hiszen az Ötv. véleménynyilvánítást szabályoz, míg a Kotv. szakvéleményadást. A két fogalom – álláspontja szerint – nem azonos: a vélemény szabad mérlegelés eredménye, míg a szakvéleményt jogi és szakmai szabályok határolják be.

Álláspontunk szerint egyrészt egy véleménynek is megalapozottnak kell lennie, és egy szakvélemény is tartalmazhat mérlegelést; másrészt, mivel a megyei önkormányzat szakvéleménye nem köti semmilyen értelemben a helyi önkormányzat döntését, funkciója alapján véleménynek kell tekinteni. Ezt látszik alátámasztani az egyik hivatalvezető tájékoztatása is, miszerint a Kotv. szerint ugyan szakvélemény, vélemény hiányában érvényes döntés nem hozható, ugyanakkor a közigazgatási hivatal keresetét, ami a megyei önkormányzat szakvéleményének hiányára volt alapozva, a bíróság – az LB Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalására hivatkozva – elutasította.[93]

Megyei főjegyzői jogértelmezésre hivatkozva az egyik hivatalvezető által az átruházható hatáskör mellett felhozott érv az, hogy „ha a megyei önkormányzat a saját fejlesztési tervének elfogadását átruházhatja valamelyik szervére, akkor miért ne delegálhatná a fejlesztési tervre épített szakvélemény adását is”.

A válasz magában a kérdésben rejlik. Az intézménymegszüntetés során kiállítandó szakvéleménynek csak egyik eleme, hogy összhangban van-e a helyi önkormányzat tervezett intézkedése a fejlesztési tervvel. A szakvéleménynek végső soron arra kell válaszolnia, hogy az átszervezés az érintett tanulóknak aránytalan terhet jelent-e, illetve a korábban elért színvonal az átvevő intézményekben biztosított-e.

[93] Az LB Közigazgatási Kollégiumának 31. számú irányelve szerint valóban, „a bíróság elsősorban azt vizsgálja: a közigazgatási határozat érdemben megfelel-e a jogszabályoknak. Eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható”. Mivel az intézménymegszüntetést megelőző véleményezési eljárás támogató vagy elutasító eredménye (pont úgy, ahogy a kötelezően igénybe veendő közoktatási szakértő véleménye, ahogy a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleménye) nem köti a döntéshozó önkormányzatot, kérdéses, hogy az „érdemére is kihat” fordulat a gyakorlatban felhívható-e.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy város önkormányzata a fenntartásában lévő egyik általános iskola jogutód nélküli megszüntetéséről határozott. Az intézménymegszüntetéssel kapcsolatban két beadvány érkezett két különböző ombudsmanhoz. A hivatalunknak címzett panasz szerint az iskolamegszüntetés sérti a roma tanulók jogait, mert az iskolában folytatott, az integrációt szolgáló kompetenciaalapú nevelés-oktatás a továbbiakban nem biztosítható. A másik beadványt, amelyben a tanulói és szülői jogok sérelmére hivatkozással kértek vizsgálatot, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának címezték. Amikor az eljárás elindult, az általános biztost a kisebbségi biztos helyettesítette, ezért az ügyeket egyesítve, vizsgálatunk az intézménymegszüntetés kisebbségi jogi és valamennyi egyéb alkotmányossági aspektusára is kiterjedt.

A széles körű vizsgálat alapján a véleményezési jog kapcsán felhívtuk a figyelmet arra, hogy annak tartalma nem köti az önkormányzatot, mégsem csupán formális jog. Jelentősége abban áll, hogy a döntéshozatali folyamatot befolyásolva mérlegelésre késztetheti a döntéshozót. A szülői szervezet és az iskolaszék az iskola jogutód nélküli megszüntetését megelőző eljárás során e jogával érdemben nem élhetett.

A véleményezésre megküldött intézkedési terv ugyanis nem tartalmazta a megalapozott véleményadáshoz feltétlenül szükséges alapvető információkat, ezért ezek pótlását – csupa releváns kérdést megfogalmazva, az aránytalan teher fennállására és a pedagógiai programok folytathatóságára rákérdezve – kérte a szülői szervezet és az iskolaszék 2007. január 26-án. A kérdéssort a képviselő-testület – tévesen – elutasító véleményként értékelte, annak megválaszolása és a választ értékelő tényleges, érdemi véleményadás előtt döntött az intézkedési terv „B” változatának megvalósításáról.

A véleményezési eljárás ütemezése kapcsán tájékoztattuk az önkormányzatot, hogy a döntéshozó köteles a véleményezési jog jogosultjának olyan határidőt biztosítani álláspontja kifejtésére, ami a testületi döntési formát lehetővé teszi, továbbá biztosítja a megalapozott véleményadáshoz szükséges információk megismerését, értelmezését, megvitatását, figyelemmel arra is, hogy esetlegesen, ahogy a konkrét esetben is, további információadásra is szükség lehet. Az önkormányzat ezen kötelességének a döntéshozatal után tett eleget, így a szülői szervezet jogai nem érvényesülhettek.

A jogszabályok ugyan – egy kivételével – nem határozzák meg a véleményeztetési folyamat megszervezésének rendjét, időbeli ütemezését, de a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye (Kotv. 11. § (7) bekezdés) magában foglalja, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és a tanulói jogok érvényesítésére. Nem tekinthető a jog gyakorlása rendeltetésszerűnek, ha jogok csorbítására, érvényesítési lehetőségének korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtásá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ra, a tájékozódási jog korlátozására irányul vagy erre vezet.

Nemcsak a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, de egy formális szabályt is sértett az önkormányzat a véleménynyilvánításra adott szűk határidővel: a nevelési-oktatási intézmények működéséről 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 31. § (9) bekezdésben foglalt szabály szerint azokban az ügyekben, amelyekben a diákönkormányzat véleményének kikérése kötelező, az előterjesztést, a meghívót – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – a határidő előtt legalább tizenöt nappal meg kell küldeni a diákönkormányzat részére.

Megállapítottuk, hogy az eljárás során két önkormányzati határozat született: a korábbi az intézkedési terv módosításának véleményezési eljárását zárja le, az utóbbi az iskola jogutód nélküli megszüntetését kimondó döntés. Az intézménymegszüntetést megelőzően is le kellett volna folytatni egy külön véleményezési eljárást, de ez nem történt meg.[94]

A szakértői vélemény(ek)kel összefüggésben felhívtuk a figyelmet arra, hogy az Oktatási Hivatal szakértői listáján szereplő szakértő szakvéleményének az a funkciója, hogy érdemi segítséget nyújtson a szakértői munkára felkérő önkormányzatnak és szakvéleményt adó megyei önkormányzatnak annak eldöntéséhez, hogy „a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás megfelelő színvonalon történő további ellátását.”[95]

Ha az intézkedési terv és esetleg az ahhoz kapcsolódó, azt kiegészítő egyéb rendelkezésére álló irat nem tartalmaz – ahogy a konkrét esetben sem – a megszüntetendő intézményben folyó pedagógiai programoknak és szolgáltatásoknak az átvevő intézményekben való megfelelő színvonalon folytatására konkrét, részletezett javaslatokat, akkor – értelemszerűen – a szakértő a feladatát nem láthatja el: a fel sem tett kérdésre nem adhat választ. Mivel a megszüntetendő intézményben folyó pedagógia programoknak és szolgáltatásoknak az átvevő intézményekben való megfelelő színvonalon folytatására konkrét, részletezett, osztályokra lebontott stratégiával a szakértői vélemény készítésekor az önkormányzat még nem rendelkezett, a megfelelő színvonalról a szakértő véleményt sem formálhatott volna.

Az önkormányzat által felkért szakértő ezért csak úgy tudott „a szakmai becsület mezején” az önkormányzat számára kedvező szakvéleményt adni, hogy

[94] Kotv. 85. § (4) bekezdése, valamint a Kotv. 86. § (6) bekezdése és a 102. § (3) bekezdése alapján.

[95] Fontossága miatt, a konkrét ügytől függetlenül is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a „megfelelő színvonal” érvényesíthetőségének törvényben nevesített egyik eleme a kisebbségi oktatás folytathatóságának a kérdése is.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az adott tevékenység, szolgáltatás megfelelő színvonalon történő további elláthatóságára maga tett általános jellegű javaslatokat.

A megyei önkormányzat szakvéleménye a jogszabály alapján formálisan kiemelt fontossággal bír, hiszen a közgyűlés arról nyilatkozik, hogy az önkormányzat közoktatási feladatairól továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik-e oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet; azért a szakvélemény csak érdemi vizsgálatot követően születhet. Jelen esetben azonban formális eljárás keretében: egy szóbeli előterjesztés alapján, a megkezdett pedagógia programokat és szolgáltatásokat a folytathatóságának elemzése nélkül, arra hatáskörrel nem rendelkező (a megyei közgyűlés elnöke) nyilvánított véleményt úgy, hogy a megválaszolandó kérdésre nem felelt.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a pedagógiai programok és szolgáltatások megfelelő színvonalú, aránytalan terhet nem okozó folytathatósága jelenti a gyermek mindenek felett álló érdeke miatt az intézménymegszüntetés alapvető, legfontosabb kérdését. Kimutattuk ugyanakkor, hogy az önkormányzat a felelős azért, hogy az eljárás hibái miatt már csak extra szervezéssel és odafigyeléssel biztosítható a megszüntetett intézményben megkezdett pedagógiai programok és szolgáltatások többségének megfelelő színvonalú folytatása, a „Felkészítés a kompetenciaalapú oktatásra” program pedig egyáltalán nem.

Megállapítottuk, hogy nem járt el megfelelő gondossággal a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési eljárása során. Így az egyeztetési eljárási határidőknek, a közoktatási törvény alapelvei alapján, nem tulajdonított jelentőséget; a szülői szervezet és az iskolaszék 2007. január 26-i keltezésű levelét véleménynek tekintette, s nem további információ iránti megalapozott és jóhiszemű igénynek; a megyei közgyűlés elnökének szakvéleményét annak formális jellege, logikai hibája és hatáskörének hiánya ellenére szabályszerűnek tartotta; a szakértői véleményre tekintettel nem vizsgálta az aránytalan teher és a megfelelő színvonal kérdését.

Mulasztott a közigazgatási hivatal, amikor nem észlelte, hogy szakvélemény adására a közgyűlés elnökének nincs hatásköre, az intézkedési terv módosításával kapcsolatban lefolytatott véleményezési-véleményeztetési eljárás után az intézménymegszüntetést megelőzően is le kellett volna folytatni egy külön együttdöntési eljárást.

A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk az önkormányzathoz:

1. Biztosítsa az emelt szintű angol és informatika oktatásának folytatásá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

hoz szükséges feltételeket az iskola átvett, programban részt vevő tanulói számára a kijelölt átvevő intézményekben „rendes” tanórai keretben, osztály vagy osztályközi csoport formában.

2. Folytassa a kompetenciaalapú oktatást az iskola átvett, a programban részt vevő tanulói számára a kijelölt átvevő intézményekben akkor is, ha erre külső forrást nem kaphat.
3. A kompetenciaalapú oktatáshoz szükséges pedagógia, módszertani szaktudás megszerzéséhez pedagógusai számára mielőbb rendelje meg a megfelelő képzést.
4. Kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg az átvett tanulók beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is.
5. Kérjen az átvevő közoktatási intézmények igazgatóitól a megszüntetett intézmény tanulói beilleszkedéséről, a számukra biztosított pedagógiai programokról, a minőségirányítási programokról a 2007/2008-as tanév első félévét követően rendkívüli szakmai beszámolót.
6. Biztosítsa a megszüntetett iskola tanulói számára a lehetséges legjobb közlekedési feltételeket a kijelölt átvevő közoktatási intézményekbe és vissza, szükség szerint felnőtt kísérettel.
7. A 2007/2008-as tanévre beiratkozott halmozottan hátrányos helyzetű tanulók tényadatai alapján a tanévet követően, az integrációs szabályokra tekintettel vizsgálja felül közoktatási intézményei felvételi körzeteit.
8. Az integrációs szabályok jobb érvényesülése érdekében kezdeményezze közoktatási megállapodás megkötését a helyi felekezeti iskola fenntartójával.
9. Fontolja meg méltányos kártérítés felajánlását azoknak a munkavállalóknak, akiket az iskola jogutód nélküli megszüntetése miatt esetlegesen hátrány ért.
10. A jövőben az intézményátszervezéseket az együttdöntésre jogosultak jogainak, a gyermek mindenek felett álló érdekére tekintettel, a megfelelő színvonal biztosításával, a gyermeknek, tanulónak, szülőnek aránytalan terhet nem jelentő módon valósítsa meg.

A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében, az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi ajánlásokkal fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez:

1. A megfelelő színvonal biztosítása érdekében a Hivatal törvényességi észrevételben kérje fel az önkormányzatot arra, hogy a megszüntetett isko-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

la tanulói számára biztosítsa valamennyi megkezdett pedagógiai program korábban biztosított pedagógiai szolgáltatás folytatását.[96]

2. A Hivatal törvényességi észrevételben hívja fel a megyei önkormányzatot jogsértő szakvélemény-adási gyakorlatának megszüntetésére.

A feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez:

1. A Hivatal a közoktatási intézmény megszüntetését, átszervezését kimondó önkormányzati döntéssel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárása során is érdemi, tartalmi vizsgálatot folytasson le.
2. Az esetleges semmiség megállapítása során a gyermek mindenek felett álló érdekének, valamint az együttdöntésre jogosultak jogainak védelmében különös körültekintéssel járjon el.

A feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése, a jogalkalmazók egységesebb gyakorlatának, a jogbiztonságnak a jobb érvényesülése érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez, illetve az Önkormányzati és Területfejlesztési Miniszterhez:

1. Adjanak ki a közoktatási intézmények átszervezésének szakmai protokollját tartalmazó, a most elérhetőnél teljesebb, részletesebb közös jogi iránymutatást: az alapfogalmakat, az együttdöntési eljárás résztvevői jogait/ kötelezettségeit, az intézményfenntartó önkormányzati döntéssel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárás vizsgálati jogosítványait, a határidőket, az együttdöntési eljárás ütemezését, a véleményezésre átadott iratokat, azok kötelező tartalmi és formai elemeit stb. részletező, magyarázó miniszteri irányelvet vagy tájékoztatót.
2. Kezdeményezzék az Ötv. és/vagy az Oktatási Hivatalról szóló 307/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet módosítását annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatal a közoktatási intézményfenntartó jogkörben hozott önkormányzati döntésekkel szembeni törvényességi ellenőrzési eljárása során az Oktatási Hivatalt szakértőként kijelölhesse.

[96] A törvényességi ellenőrzési eljárást folytató közigazgatási hivatal a beszámoló megírásának időszakában arról tájékoztatott, hogy a kezdeményezésünkre tett törvényességi észrevétel megtétele után pert indított, de keresetét visszavonta, mert „OKM Támogatáskezelő módosította a HEFOP 3.1.3. projekt keretében megkötött szerződést, ami lehetővé teszi a kompetenciaalapú oktatás továbbfolytatását a város egy másik iskolájában.”

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

3. Kezdeményezzék a Kotv. olyan tartalmú módosítását, amellyel lehetővé válna a kereshetőségi jog kiterjesztése a közoktatási intézményfenntartó jogkörben hozott semmis önkormányzati döntésekkel szemben. A semmisség megállapítása iránti per indítása ugyanis a hatályos szabályok szerint (a Nektv. 29. § (3) bekezdésétől eltekintve) kizárólag a közigazgatási hivatalt megillető jog és kötelesség. Ha a közigazgatási hivatal bármilyen okból e kötelességének nem tesz eleget, súlyos jog- és érdeksérelem maradhat jogorvoslati lehetőség nélkül.
4. Kezdeményezzék a Kotv. olyan tartalmú módosítását, amellyel vagy érdemi jelentőségűvé válna a megyei önkormányzatnak a helyi önkormányzati fenntartó közoktatási intézményének megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos (formálisan fontos) szakvélemény-adási joga és kötelezettsége, vagy ha ez nem valósítható meg, „kerüljön ki" a törvény 88. § (6) bekezdéséből az erre vonatkozó szabály.

A feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése, a független közoktatási szakértői munka tényleges függetlenségének és szakmai színvonalának, minőségének jobb érvényesülése érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez:

Az Országos szakértői, az Országos vizsgáztatási, az Országos szakmai szakértői és az Országos szakmai vizsgaelnöki névjegyzékről, valamint a szakértői tevékenységről szóló 31/2004. (XI. 13.) OM-rendeletet módosítsa:

1. Az országos szakértői névlistára kerülés feltételei között az Oktatási és Kulturális Minisztérium által szervezett képzésen való kötelező részvétel is szerepeljen.
2. A névlistáról való törlés szabályai részletesebbek legyenek; az Oktatási és Kulturális Minisztérium által szervezett képzésen való kötelező részvételre, valamint az alkalmatlanságra és méltatlanságra is terjedjenek ki.
3. A szakértői vélemény példálódzó módon felsorolt kötelező elemeit egészítse ki a szakmai megállapítások indokolási kötelezettségével is.

A feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése, a szülői és tanulói jogok jobb érvényesülése, valamint a jogbiztonság érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján az alábbi jogalkotási javaslatokkal fordultunk az Oktatási és Kulturális Miniszterhez:

1. Kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény olyan tartalmú módosítását, amelynek alapján az intézménymegszüntetéssel, -átszervezéssel kapcsolatos véleményezési eljárás lefolytatása nélkül hozott önkormányzati közoktatási intézményfenntartói jogkörben hozott döntés semmisége kimondható lenne.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2. A 11/1994. (VI. 8.) MKM rendeletet módosításával tegye lehetővé, hogy az együttdöntési eljárás minden résztvevője számára minimum 15 nap álljon rendelkezésre véleménye kifejtéséhez.

Egy megyei jogú város egyik általános iskolája jogutód nélküli megszüntetésével kapcsolatban, a hátrányos helyzetű, zömmel roma tanulók szülei iskolaválasztási jogának sérelme, az intézménymegszüntetést megelőző együttdöntési eljárás formális volta, a megszüntetett intézmény tanulóit átvevő-befogadó iskolákba való közlekedés megoldatlansága miatt fordultak hozzánk beadvánnyal.

A vizsgálatot lefolytatva megállapítottuk, hogy az önkormányzat „döntés-előkészítést szolgáló feladatellátási, intézményhálózat működtetési és fejlesztési terve" (a továbbiakban: intézkedési terv) nem tartalmazott az általános iskola jogutód nélküli megszüntetésével kapcsolatos elképzeléseket, vagyis az önkormányzatnak – az intézkedési terv szerint – nem állt szándékában az intézmény megszüntetése, sőt, fejlesztésében gondolkozott. Mivel a Kotv. 85. § (4) bekezdése szerint az intézkedési terv a döntés-előkészítés kötelező eleme, azt más irat (a konkrét esetben például települési esélyegyenlőségi terv) nem pótolhatja.

Megállapítottuk, hogy az önkormányzat nem volt figyelemmel arra, hogy két egymásra ható, de mégis önálló véleményezési eljárást kellett volna lefolytatnia: intézkedési terv készítéséhez (módosításához) és az intézménymegszüntetéshez.

Az önkormányzat ezen kötelességének nem megfelelő módon tett eleget: a véleményadásra jogosult fórumokat 2006. június 6-i keltezésű levelében kérte fel véleményadásra, június 11-én adott szóbeli információkat (innen datálható az együttdöntési eljárás) az intézménymegszüntetési tervvel kapcsolatban, a véleménynyilvánítási eljárást pedig 9 nappal később lezárta.

Megállapítottuk, hogy a megyei közgyűlés elnökének szakvéleménye több okból is alkalmatlan volt joghatások kiváltására:

A Kotv. szerint a konkrét esetben érdemi vizsgálat nélkül, az intézkedési terv megismerése nélkül, az intézménymegszüntető döntést követően, vagyis a jogszabályi funkció betöltésére teljesen alkalmatlan módon, arra hatáskörrel nem rendelkező személy (a megyei közgyűlés elnöke, illetve helyettesítési jogkörében egyik alelnöke) nyilvánított véleményt.

A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, az eredeti állapot helyreállításának lehetetlen voltára is tekintettel, az alábbi kezdeményezésekkel fordultunk a megyei jogú város önkormányzatához:

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

1. Biztosítsa mindazon pedagógiai szolgáltatásokat (iskolapszichológus, logopédus, fejlesztőpedagógus) az iskola tanulói számára, amelyet az intézmény megszüntetése előtt megkaptak.
2. Kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg a megszüntetett iskola tanulói beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is.
3. Kérjen az átvevő közoktatási intézmények igazgatóitól a megszüntetett intézmény tanulói beilleszkedéséről, a számukra biztosított pedagógiai programokról, szolgáltatásokról, a minőségirányítási programokról a 2007/2008-as tanév első félévét követően rendkívüli szakmai beszámolót.
4. Biztosítsa a megszüntetett iskola tanulói számára a lehetséges legjobb közlekedési feltételeket a kijelölt átvevő közoktatási intézményekbe és vissza, szükség szerint felnőtt kísérettel.
5. Biztosítson ingyenbérletet a megszüntetett iskola halmozottan hátrányos és hátrányos helyzetű tanulói számára annak érdekében, hogy őket, illetve szüleiket az intézményátszervezés miatt aránytalan teher ne érje.
6. Fontolja meg méltányos kártérítés felajánlását azoknak a munkavállalóknak, akiket az iskola jogutód nélküli megszüntetése miatt esetlegesen hátrány ért.
7. A jövőben az intézményátszervezéseket az együttdöntésre jogosultak jogainak, a gyermek mindenek felett álló érdekére tekintettel, a megfelelő színvonal biztosításával, a gyermeknek, tanulónak, szülőnek aránytalan terhet nem jelentő módon valósítsa meg.

Azzal az ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatalhoz, hogy törvényességi észrevételben hívja fel a megyei önkormányzatot jogellenes szakvélemény-adási gyakorlatának megszüntetésére.

A fenti két ügyben megfogalmazott ajánlásaink, kezdeményezéseink, jogalkotási javaslataink elfogadásának vagy elutasításának módja érdekes következtetésekre ad alkalmat:

A városi önkormányzat jelentésünk kézhezvételét követően az abban foglaltakat érdemben megtárgyalta, valamennyi kezdeményezésünket fenntartások, kifogások, szakmai észrevételek megtétele nélkül képviselő-testületi határozattal fogadta el. A megyei jogú város polgármestere viszont közgyűlés összehívása nélkül arról tájékoztatott minket, hogy kezdeményezéseink javarészét már a jelentés megérkezése előtt maguk is tervezték, vagy azokat már meg is valósították, illetve egyes megtett intézkedéseket úgy mutatott fel, mintha azok a kezdeményezéseinkre adott válaszok volnának. Csak egyetlen példa erre: azt javasoltuk, hogy az önkormányzat kezdeményezze az átvevő oktatási intézmények

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

minőségirányítási programjának módosítását annak érdekében, hogy abban jelenjenek meg a megszüntetett iskola tanulói beilleszkedését segítő intézkedések és feladatok is, a válasz viszont a város esélyegyenlőségi tervére hivatkozik. (A helyi politikai viszonyokat is jól jellemzi, hogy az ellenzék – az ombudsmani jelentés megtárgyalatlanságára hivatkozással – élt a rendkívüli közgyűlés összehívásának jogával, ott szakmai és politikai érveit elmondta a hibás intézménymegszüntető döntéssel kapcsolatban, majd elfogadta azt az előterjesztést, amit a polgármester saját hatáskörében már korábban megküldött.)

Az a közigazgatási hivatal, amelynek sok mulasztást róttunk fel, valamennyi kezdeményezésünket és ajánlásunkat elfogadta ugyan, de egyúttal részletes szakmai ellenérveket is megfogalmazott. A másik közigazgatási hivatal is elfogadta ajánlásunkat; teljesen azonosult álláspontunkkal.

A jogalkotási javaslatokkal érintett két minisztérium válasza is felemás volt.

Az önkormányzati miniszter azt fejtette ki, hogy valamennyi, az oktatási és a kulturális miniszternek és neki címzett, közös jogalkotási javaslat az oktatási és kulturális miniszter hatáskörébe tartozik. Igaz, támogatta azt az indítványunkat, hogy a közigazgatási hivatalok az Oktatási Hivatalt törvényességi eljárásuk során szakértőként kijelölhessék.

Az oktatási miniszter, javaslatunk nyomán, az intézménymegszüntetés részletes szakmai protokolljának elkészítésére készen állt, az Oktatási Hivatal szakértőként való kijelöléséhez szükséges jogszabály-módosításokat ő is szükségesnek látta, a közoktatási szakértői munka függetlenségének és szakmai színvonalának biztosítására tett mindhárom javaslatunkat elfogadta. A közigazgatási hivatalok kereshetőségi kizárólagosságából fakadó esetleges jog- és érdeksérelem orvoslására, valamint a véleményezési eljárási határidők rendezésére tett javaslatainkat viszont az önkormányzati és területfejlesztési miniszter hatáskörébe eső kérdésnek minősítette.

Elutasított jogalkotási javaslatainkat is fenntartva, a kölcsönös hatáskör-kizárásokra válaszul azt fogalmaztuk meg, hogy az önkormányzati közoktatási döntésekre is kiterjedő törvényességi ellenőrzési hatáskör az oktatási és az önkormányzati miniszter közötti „hatásköri átfedési terület”; emiatt egyeztetést javasoltunk.

A kereshetőségi jog kiterjesztésével kapcsolatban kifejtettük, hogy szűk alanyi kör (például a szülői szervezet vagy az ágazati miniszter) javára, rövid keresetindítási-határidő és soron kívüli bírósági eljárás biztosításával azért tartjuk fontosnak, mert a közigazgatási hivatalok esetleges mulasztásából fakadó érdek- és jogsérelem veszélye valós. Ez a veszély még akkor is fennáll, ha valamely közigazgatási hivatal (az általános gyakorlattól eltérve) a jogszerűségi ellenőrzési hatáskörét nem kizárólag formai ellenőrzésnek tekinti. Ekkor is fel-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

merülhet ugyanis – szakmai kompetencia hiányosságaiból, túlterheltségből, halogatásból, érdektelenségből-fásultságból, szubjektivizmusból stb. fakadó – hiba, amely sok gyermek és szülő jogait, érdekeit sértő döntéshez, az eredeti állapot helyreállíthatatlanságához vezethet.

Felvetettük azt is, hogy a megyei önkormányzat szakvéleménye nem töltheti be a törvényben neki szánt szerepet, s így újragondolása szükséges.

A közoktatási törvény 88. § (6) bekezdése szerint ugyanis a megyei önkormányzat szakvéleményének két kérdésre kell választ adnia egy intézménymegszüntetés esetén: a „megfelelő színvonal" és az „aránytalan teher" kérdésére. A szakvélemény megalapozására a következő iratok szolgálnak: a megyei önkormányzat fejlesztési terve, a helyi önkormányzat intézkedési terve, a helyi önkormányzat által felkért szakértő véleménye.

Ezen iratok, és csak ezen iratok alapján egyik kérdés sem válaszolható meg teljes szakmai megalapozottsággal, hiszen a közoktatási törvény 102. § (3) bekezdése alapján véleményezési joggal rendelkező testületek véleményét a helyi önkormányzat nem köteles megküldeni a megyei önkormányzatnak, akkor sem, ha azok már a helyi önkormányzat rendelkezésére állnak; s ennél is fontosabb: a szakvélemény kialakításánál figyelembe veendő iratok egyikének sem kötelező tartalmi eleme az aránytalan teher problémakörének taglalása. A felkért szakértő is csak a „megfelelő színvonal" kérdésére köteles válaszolni, az aránytalan teherről (ahogy az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesíthetőségéről sem) nem kell véleményt nyilvánítania.

Az oktatási miniszter a részben megismételt és részletezett jogalkotási javaslatainkra azt a választ adta, hogy a közoktatási intézmények átszervezésével kapcsolatos feladatok végrehajtásához az ÖTM bevonásával tájékoztatót készít, amelyet eljuttat az önkormányzati és a jegyzői érdekképviseleti szervezetekhez, közzéteszik mindkét minisztérium honlapján, valamint regionális értekezleteket szervez a közigazgatási hivatalok bevonásával.

A közigazgatási hivatalok kizárólagos kereshetőségi jogából fakadó esetleges érdeksérelem orvoslására tett javaslatunkat a szaktárca ismételten hatáskörének hiányára hivatkozva utasította el, azzal, hogy „a helyi önkormányzatok döntéseinek megtámadására csak az Ötv.-ben meghatározottak szerint kerülhet sor." A jogszabály-módosítás szükségességéről tehát nem kaptunk érdemi választ.

A jogbiztonság érdekében megfogalmazott, a véleményeztetési eljárás határidejének jogszabályban történő rögzítésére tett javaslatunkat az oktatási és kulturális miniszter (a kiadandó miniszteri tájékoztatóra és a tervezett szakmai konzultációkra tekintettel) nem látta indokoltnak.

Sajnálatos módon az oktatási miniszter egyáltalán nem reagált a megyei

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

önkormányzatok szakvélemény-adásával kapcsolatban tett javaslatainkra. Egyebek között arra sem, hogy a közoktatási szakértő véleményadási kötelezettségét ki kellene terjeszteni az „aránytalan teher" kérdésére is.

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy az intézményátszervezés „szakmai"– így a gyermek mindenek felett való jogának érvényesíthetősége szempontjából lényeges – vonatkozásait a közoktatási törvény a közoktatási szakértőre hárítja. A közoktatási törvény szerint azonban a szakértő véleményének nem kötelező eleme sem az aránytalan teher kérdése, sem az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesíthetősége.[97]

Az ÖTM válasza a fenntartott jogalkotási javaslatainkra a beszámoló megírásáig nem érkezett meg, de az OKM válaszából már most látható, hogy további egyeztetésekre lesz szükség.

[97] E hiányosság orvoslására – tekintettel arra, hogy a kistelepülések iskoláinak megszűnése és a diákok nagyobb intézményi egységekbe elhelyezése felvetheti a szegregáció kérdését – egy másik ügyben külön jogalkotási javaslatot tettünk, ám azt az oktatási miniszter elutasította.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VI. fejezet

Szociális, lakhatási, gyermekjóléti ügyek

1. Bevezetés

2007-ben, az előző évekhez hasonlóan, jelentős számú panaszos fordult lakhatási nehézségeik, szociális biztonsághoz fűződő alapjoguk és a gyermeki jogok sérelme miatt Hivatalunkhoz. Az év második felében tovább növekedett az ilyen jellegű beadványok száma. Ezek – a roma kisebbséghez tartozó – állampolgárok, mint ahogy azt panaszleveleikben is jelezték, az új ombudsmantól remélték a hosszú évek óta húzódó lakhatási problémáik és súlyos anyagi gondjaik megoldását. A kérelmek a panaszosok mindennapi megélhetését közvetlenül is érintő körülmények megváltoztatására irányultak. A kisebbségi biztosnak nem volt és jelenleg sincs módja anyagi támogatás biztosítására, így ezekben az esetekben az ügyek alapos kivizsgálására és a panaszosok részletes tájékoztatására nyílott lehetőségünk. A szociális és lakhatási ügyekkel kapcsolatos beadványok alapján több esetben is szükségesnek tartottuk a helyszíni vizsgálat lefolytatását, amikor a panaszosokat, a vizsgált hatóságokat, közszolgáltatási szerveket a helyszínen is felkerestük, meghallgattuk. A helyszíni vizsgálatok lehetővé tették – szükség szerint – a felek közötti személyes egyeztetést, közvetítést, és az adott panaszügy részleteinek, hátterének alapos áttekintését.

Szociális, lakhatási és gyermeki jogok sérelme miatt – 2007-ben is – kizárólag roma kisebbséghez tartozó személyek tettek panaszt. A beadványozók hátrányos helyzetű, szegénységben, társadalmi kirekesztettségben élő, többnyire foglalkoztatási problémákkal küszködő emberek. A panaszosok azért fordultak a kisebbségi biztoshoz, mert azt feltételezték, hogy az érintett szervek kifogásolt döntése vagy elmulasztott eljárása valamilyen módon összefüggésbe hozható a cigánysággal szembeni előítéletességgel, tehát azért érte őket hátrány, vagy azért nem kaptak elegendő segítséget, támogatást, mert a roma kisebbséghez tartoznak.

Tapasztalataink gyakorta egybeestek a beadványozók benyomásaival: a ható-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ságok és a közszolgáltatást végző intézmények munkatársai sok esetben előítéletesen foglalkoztak a roma ügyfelekkel. A szociális ügyekben azonban általában csak a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok, valamint a gyermeki jogok sérelmét lehetett megállapítani. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, azaz hogy a panaszost kisebbségi származása miatt érte hátrányos megkülönböztetés, többnyire nem igazolódott be. Ennek oka például, hogy a hatóság – esetlegesen alapjogokat is sértő – intézkedése vagy mulasztása nem állt közvetlen összefüggésben a panaszos kisebbségi származásával, illetve ezt nem lehetett igazolni. A nehézséget általában az összehasonlításra alkalmas adatok hiánya okozta, amely részben a hatályos adatvédelmi szabályozásból következett.

A beszámolóban három témakörben foglalkozunk a szociális ügyekkel, célunk, hogy ezek keretében bemutassunk néhány jellemzőnek vagy tanulságosnak tekinthető jogesetet.

2.
Mélyülő szegénység, segélyezéssel kapcsolatos problémák

A 2007. évi segélyezéssel kapcsolatos ügyekben a panaszosok gyakran utaltak kilátástalan helyzetükre, súlyos megélhetési nehézségeikre, és arra a megváltoztathatatlannak tűnő gazdasági és társadalmi folyamatra, melynek eredményeként tartós szegénységben és kirekesztettségben kell élniük. Beadványaikban anyagi gondjaik enyhítéséhez kértek támogatást, illetve vitatták és sérelmezték a települési önkormányzat vagy a jegyző – támogatás iránti kérelmüket – elutasító döntését.

2.1.
A normatív támogatásokkal kapcsolatos panaszok

Az elmúlt évben is fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik nem voltak tisztában alapvető jogaikkal sem, és csak tájékoztatásukat követően kértek bizonyos, egyébként részükre normatív alapon járó ellátási formákat. Megítélésünk szerint esetükben rendkívül fontos lett volna az eljáró szervek (polgármesteri hivatal, családsegítő központ és gyermekjóléti szolgálat) nyitottabb, együttműködőbb hozzáállása.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Egy közép-magyarországi városból három gyermekük neveléséhez kért egy roma család anyagi támogatást Hivatalunktól, különös tekintettel tartósan beteg gyermekükre. A polgármester megkeresésünkre válaszolva leírta, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre a panaszos mindhárom gyermeke jogosult lett volna, a kedvezmény megállapítását azonban egyik szülő sem kérte. A beteg gyermeknek alanyi jogon járt volna a közgyógyellátás, de annak megállapítását sem kezdeményezték a szülők.

A Gyvt. 12. § (2) bekezdése szerint a gyermek szülője jogosult arra, hogy a gyermeke nevelkedését segítő ellátásokról tájékoztatást, neveléséhez segítséget kapjon. A Gyvt. 39. § (2) bekezdésére rendelkezik arról, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatáshoz való hozzájutás segítése.

Meggyőződésünk, hogy ebben az esetben nem történt meg a szülők megfelelő és érthető tájékoztatása azokról a szociális és gyermekvédelmi ellátásokról, amelyekhez a jogszabályok alapján hozzájuthattak volna. A tájékoztatás elmaradása miatt sérültek a gyermekek jogai, valamint a panaszos Alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz, szociális biztonsághoz fűződő alapjoga is.

Kezdeményeztük a települési önkormányzatnál, hogy vizsgálják felül a polgármesteri hivatal, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat jelenlegi tájékoztatási rendjét, annak formáját, és szükség szerint alakítsanak ki újat. Az ügyfélnek pedig felhívtuk a figyelmét arra, hogy vegye fel a kapcsolatot a családsegítő és gyermekjóléti szolgálattal, annak érdekében, hogy gyermekeinek járó szociális és gyermekjóléti támogatásokat megfelelő módon és időben igényelhesse. Az önkormányzat nem értett egyet kezdeményezésünkkel, megfelelőnek tartotta tájékoztatási rendszerüket. Álláspontunk szerint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatnak azokra a hátrányos helyzetű, több gyermekes családokra is figyelmet kell fordítania, akik tájékozatlanok alapvető jogaikról, és rossz érdekérvényesítő képességük miatt nem keresik fel maguktól a szolgálatot a gyermekeik után igénybe vehető ellátási formák igénylése érdekében. Ez az eset is bizonyítja, hogy a jogokról való tájékoztatás terén komoly hiányosságok vannak.

2.2.
A „paternalista” gondoskodás visszásságai

Több panaszos is kifogásolta a szociális és gyermekjóléti ellátások alacsony összegét, illetve azt, hogy rendkívüli krízishelyzetben hiába igényeltek átmeneti segélyt, nem kaptak támogatást. A települési önkormányzatok az átme-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

neti segélyek biztosításának legfőbb akadályaként a költségvetési hiányra hivatkoztak. Egyes hátrányos helyzetű régiókban található településeken a szegénység következtében olyan sajátos, rossz értelemben vett „paternalista" segítségnyújtási formák is kialakultak, amelyek csak tovább mélyítették a hátrányos helyzetű roma lakosság és az önkormányzat munkatársai közötti távolságot, ellentétet.

Egy kis település önkormányzata megállapodást kötött a rászoruló állampolgárral, hogy súlyos szociális helyzetére tekintettel pénzbeli segítséget nyújt számára „előleg" formájában, melyből elmaradt villanyáram tartozását rendezhette. A panaszos azt kifogásolta, hogy a kapott „előleget" később szociális ellátásából vonták le.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a szociális ellátások szabályairól szóló helyi önkormányzati rendelet nem tartalmazott olyan szabályozást, amely alapján támogatás, átmeneti segély „előleg" formájában adható lett volna. Az „előleget" mint támogatási formát egyébként a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) sem ismeri. Ebből következően nem volt jogi alapja annak, hogy a helyi önkormányzat az „előleg" folyósításának feltételeit helyi rendeletben szabályozza, illetve támogatást ebben a formában nyújtson.

Az önkormányzat gyakorlata azért sem volt elfogadható, mert az előleget később a súlyos helyzetbe került személy részére folyósított szociális ellátásból vonták le, így a krízishelyzet – az „előleg" részleteinek levonása után maradt csökkentett összegű támogatás miatt – ismételten kialakult, csupán időben tolódott el.

Az önkormányzat az előleg folyósításával a támogatás iránti kéréseket nem kérelemként kezelte. Így azokat nem az egyes támogatási formákra vonatkozó eljárási szabályok szerint – közigazgatási jogorvoslati lehetőséget sem biztosítva – bírálta el.

Ugyanezen a településen az is kiderült, hogy a polgármester és munkatársai a rászoruló családok számára sokszor saját pénzükből is kölcsön adtak. Az önkormányzat tisztségviselőitől kapott „magánkölcsönök" csak időlegesen jelentettek megoldást, hosszú távon kiszolgáltatottá és függővé tették az embereket. Ha tartozott a polgármesternek a rászoruló, akkor tartott attól, hogy hivatalosan is benyújtson kérelmet átmeneti segélyre.

Az önkormányzat tisztségviselői a családok megélhetési gondjait tehát nem a szociális ellátás keretei között kísérelték meg megoldani. Ebben az esetben az önkormányzat ügyintézésében „összemosódott" az átmeneti segélyként nyújtható önkormányzati kamatmentes kölcsön a magánszemély által adott

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kölcsönnel. A tapasztaltak felvetették annak a gyanúját is, hogy az önkormányzat tisztségviselői a magánkölcsön visszafizettetésére hivatali úton is kísérletet tettek a panaszos szociális támogatásának részbeni visszatartásával.

A panaszosok szociális biztonsághoz fűződő jogának védelme, valamint a jogbiztonságból levezethető, tisztességes eljáráshoz fűződő jog biztosítása érdekében kezdeményezéssel fordultunk az önkormányzat képviselő-testületéhez. Kértük, hogy a helyi szociális rendelet alapján vizsgálják felül a család jelenlegi helyzetét, és gondoskodjanak megfelelő módon szociális ellátásukról. Azt is kezdeményeztük, hogy az önkormányzathoz támogatásért forduló ügyfél kérését minden esetben a Ket.-ben rögzített rendelkezések szerint – kérelemként – közigazgatási eljárás keretében bírálják el.

A felvetett visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményeztük a kölcsönözések helyben kialakult, törvénysértő gyakorlatának megszüntetését is, helyette azt javasoltuk, hogy alkalmazzák a korábbi helyi önkormányzati rendelet – a Szoctv. 45. §-ában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott – azon szabályát, amely lehetővé teszi önkormányzati kamatmentes kölcsön megállapítását és folyósítását. Kezdeményezésünket a képviselő-testület elfogadta, a jövőben a rászoruló családok átmeneti segélyt kamatmentes kölcsön formájában is igényelhetnek.

Az a gyakorlat, hogy a rászorulók számára a polgármesteri hivatal munkatársai önkormányzati támogatás helyett hivatalos személyként magánkölcsönöket nyújtottak, illetőleg azok visszafizetéséről a – szociális juttatásokból történő levonással – intézkedtek, felvetette a hivatali visszaélés alapos gyanúját is. Mindezek miatt kezdeményeztük az illetékes megyei főügyészség vezetőjénél, hogy vizsgálja meg az önkormányzat tisztségviselőinek „előlegezési", „kölcsönözési" gyakorlatát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvénysértő gyakorlat megszüntetése érdekében. Az ügyészség tájékoztatása szerint hivatali visszaélés bűntette miatt büntetőeljárás megindítását kezdeményezték az ügyben.

2.3.
A szegénység következménye, a járványveszély

Külön említést érdemel az a médiából elhíresült panaszügy, amelyben a polgármester segélyek megvonásával akarta kikényszeríteni a közegészségügyi problémák megoldását.

2007 augusztusában egy hátrányos helyzetű régióban fekvő településen fertőző májgyulladás járvány tört ki. A járványt a hepatitis A vírus okozta. A különféle médiumok

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tájékoztatása szerint a megbetegedések többségében a romák lakta szegényebb településrészen történtek. Közel 700 lakos kapott védőoltást, aminek eredményeként a fertőzés nem terjedt tovább. A médiumokban a polgármester olyan tartalmú nyilatkozatokat tett, amelyekben a hátrányos helyzetű roma lakosságot azzal „fenyegette", hogy csak azoknak folyósítja tovább a rendszeres szociális segélyt és a lakásfenntartási támogatást, akik rendelkeznek udvari WC-vel. A településen élő roma emberek szerint ami a faluban történt, az súlyosan sértette önérzetüket, emberi méltóságukat. Nem értették, hogy miért kellett a közegészségügyi problémákat „cigány kérdésként" feltüntetni.

Átfogó, helyszínen folytatott, több területet is érintő vizsgálatot tartottunk az ügyben, melynek keretében számos hatóságtól, intézménytől kértünk részletes írásbeli tájékoztatást. (A beszámoló szociális ügyekkel foglalkozó fejezetében csak a jelentés közegészségügyi és a szociális segélyezéssel kapcsolatos részeit emeljük ki.)

A vizsgálat során határozottan leszögeztük, hogy a közegészségügyi probléma akkor sem tekinthető kisebbségi kérdésnek, ha a településen túlnyomórészt a roma lakosokat sújtotta a hepatitis-járvány. A közegészségügyi problémák megjelenése, a járványok kitörése a szegénységgel, a zsúfolt lakhatási körülményekkel, alapvető infrastrukturális és higiénés feltételek hiányával függött össze, s azért érintette elsődlegesen a roma családokat, mert közülük sokkal többen élnek hátrányos körülmények között.

A településen élő roma embereknek, illetve az ÁNTSZ kistérségi intézete vezetőjének is az volt a véleménye, hogy a közegészségügyi helyzet vélhetőleg semmivel sem rosszabb a faluban, mint más környező településeken, vagy az ország más hátrányos helyzetű régióiban, térségeiben. Azaz, máshol is előfordulnak hasonló gondok és hiányok.

Összegezve, a közegészségügyi, járványügyi problémák felmérése és a helyi közegészségügyi állapotok javítása nem kisebbségi kérdés. Az ezzel kapcsolatos intézkedések nemcsak a hátrányos helyzetű családoknak, hanem az adott település minden állampolgárának az érdekében történnek; ezekkel lehet a leghatékonyabban megelőzni a különböző járványok és fertőzések kitörését. Ha tényleges és hosszabb távon is érvényes változtatásokat akarnak elérni, akkor a feltárt gondok konkrét megoldása mellett szükség van az ismerethiányok pótlására és a szemléletbeli problémák megváltoztatására, ehhez azonban partnerként kell kezelni az érintett családokat, ítélkezés, minősítés, kioktatás és fenyegetés nélkül.

A közegészségügyi problémák megoldása érdekében azt kezdeményeztük a helyi önkormányzat képviselő-testületénél, hogy készítsenek az eddigi felmérésekre is figyelemmel – az ÁNTSZ kistérségi intézetének szakmai támogatásával,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a védőnők és a házi orvosok közreműködésével, a cigány kisebbségi önkormányzat bevonásával – a helyi közegészségügyi állapotok javítását elősegítő, átfogó cselekvési tervet konkrét feladatok, ütemtervek és felelősök meghatározásával. Felkértük az egészségügyi minisztert, hogy az ÁNTSZ közreműködésével készítsen országos helyzetértékelést – reprezentatív felmérésre alapozva – a közegészségügyi és járványügyi viszonyokról, és ezek ismeretében vizsgálja meg, hogy milyen támogatási alapból vagy pályázati forrásokból lehet támogatni a települést vagy a rászoruló családokat az esetlegesen feltárt közegészségügyi és járványügyi problémák mielőbbi orvoslása érdekében.

A település polgárai csak a médiumokból értesültek arról, hogy a polgármester a közegészségügyi helyzet javítása érdekében feltételhez kívánja kötni a segélyek kifizetését. Ez az elképzelés azonban nem öltött rendeleti formát, vélhetőleg azért sem, mert a képviselő-testület tisztában volt azzal, hogy nem alkothat ilyen jogszabályt. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanis világosan rögzíti, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében úgy alkothat rendeletet, hogy az nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, jelen esetben a Szoctv. rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, ezért sérti az Alkotmány fentiekben jelzett szakaszát. [55/2007. (IX.) 26. AB-határozat] Amennyiben az önkormányzat a rendeletében újabb, a Szoctv.-ben nem szereplő feltételhez kötötte volna a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások folyósítását, akkor ezzel a rendelkezéssel túllépte volna a Szoctv.-ben kapott felhatalmazást, ezért ez a rendelkezés jogsértő és alkotmányellenes lett volna.

A regionális közigazgatási hivatal vezetője 2007 szeptemberében a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló helyi rendeletre 16 pontból álló törvényességi észrevételeket tartalmazó törvényességi jelzést tett. Ugyanebben a hónapban a regionális közigazgatási hivatal munkatársai szúrópróbaszerűen ellenőrizték a segélyezéssel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlatot és ezzel összefüggésben a kiadott szociális segélyekre vonatkozó egyedi határozatokat is. A polgármester által tervezett változtatások ellenére az ellenőrzés során azt állapították meg, hogy a segélyek kifizetése megtörtént. Vizsgálatunk során a rendszeres szociális segélyek és a lakásfenntartási támogatások iránti kérelmek elutasító határozataiban törvénysértő döntéseket találtunk, amelyekre felhívtuk a jegyző és a települési önkormányzat képviselő-testületének a figyelmét. Felkértük a regionális közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy utóellenőrzésekkel segítse az önkormányzat jegyzője jogalkal-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

mazási tevékenységét, és ennek keretében tekintsék át a szociális és a gyermekjóléti pénzbeli vagy természetbeni ellátásokra irányuló kérelmek elutasító határozatait is.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének véleménye szerint az volt a legnagyobb gond, hogy a települési önkormányzat nem működött együtt a kisebbségi önkormányzattal, amikor felmerült a hepatitis-járvány veszélye, akkor sem tudtak összefogni. A polgármester inkább a médiához fordult, megalázva ezzel a településen élő roma embereket, ezért a kisebbségi önkormányzat elnöke szorosabb együttműködést szeretne kialakítani a polgármesterrel és a képviselő-testülettel. A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének az a célja, hogy a polgármester a romákkal közösen próbálja megoldani a különféle problémákat.

Mindezekre figyelemmel kezdeményeztük a települési önkormányzat képviselő-testületénél, hogy tűzze napirendjére – megfelelő előkészítést követően – a települési kisebbségi önkormányzat és a helyi önkormányzat közötti együttműködés kérdését, annak javítása, jobbítása céljából; mérlegelje és kezdeményezze a helyi és a települési kisebbségi önkormányzat közös testületi ülésének évenkénti vagy szükség szerinti összehívását a cigány lakosság helyzetének, a két önkormányzat együttműködésének, a mindennapi kapcsolattartásnak és a közös feladatok elvégzésének elemezése és értékelése céljából.

Felkértük a regionális közigazgatási hivatal vezetőjét is, hogy kísérje figyelemmel és a rendelkezésére álló szakmai eszközökkel segítse elő a települési kisebbségi és a helyi önkormányzat hatékonyabb együttműködését.

3.
Lakhatási problémákkal összefüggő panaszok

Az elmúlt évben a szociális jellegű panaszok közül a legtöbb lakhatási problémákkal összefüggésben érkezett Hivatalunkhoz.

A beadványozók egy része a felhalmozódott közüzemi díjtartozások, pénzintézeti hitelek és egyéb kölcsönök visszafizetésének rendezéséhez kérte segítségünket. Sajnos sok hátrányos helyzetű roma család jövedelméből nem fedezhetők a lakhatási költségek és/vagy a felvett hitelek törlesztése, ezért kilakoltatástól, vagy házuk, lakásuk elárverezésétől kell tartaniuk.

A beadványozók rossz érdekérvényesítő képessége miatt ügyük megoldását hivatalos megkeresésekkel segítettük. Az árverezések elhalasztása érdekében például az egyes hitelintézetek követeléskezelő gazdasági társaságához vagy az illetékes közszolgáltatást végző szervekhez fordultunk. Néhány esetben si-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

került elérnünk, hogy az érintett hitelintézet, közszolgáltatást végző szerv új részletfizetési megállapodást kötött hátrányos helyzetű ügyfelével. Az a tapasztalatunk azonban, hogy az új szerződések pontos betartása a panaszosok számára továbbra is nehézséget okoz. Ezért fontos, hogy a települési önkormányzat és a családsegítő központ folyamatosan kísérje figyelemmel, és segítse a rendelkezésére álló eszközökkel a család új részletfizetési megállapodásának pontos teljesítését.

A hátralékok felhalmozódása a jövedelemhiány mellett azzal is összefüggött, hogy az ügyfelek nem kaptak elegendő, számukra is érthető tájékoztatást a közszolgáltatóktól, hitelintézetektől, ezért nem intézkedtek időben tartozásuk rendezése érdekében.

Az egyik Budapest melletti faluban több mint 50 roma család ingatlanát fenyegette árverezés a 90-es évek elején felvett személyi hitelek törlesztő részleteinek felhalmozódása miatt. A roma panaszosok házuk elárverezésének megakadályozása érdekében kérték segítségünket.

A bekért dokumentumokat és válaszokat áttekintve megállapítottuk, hogy nem történt jogsértés vagy hátrányos megkülönböztetés az ügyben. A hitelek hosszú idő óta lejártak, a törlesztőrészletek fizetésével az adósok elmaradtak, így a hitelintézet a szerződésben megállapított késedelmi kamatokat alkalmazta. A kamatok miatt az alacsony tőkeösszegekből mára jelentős tartozások alakultak ki, melyek megfizetésére a hátrányos helyzetű családok nem képesek.

Tájékozódásunk során azt is megállapítottuk azonban, hogy a családok körében óriási információhiány uralkodott.

Annak érdekében, hogy minden érintett pontos információhoz jusson a hitelekkel kapcsolatos további megállapodási lehetőségekről, a végrehajtó eljárásával kapcsolatos ismeretekről, a végrehajtás szakaszairól, felkértük a települési önkormányzat polgármesterét, hogy szervezzenek tájékoztató fórumot az érintettek részére, melynek keretében mindezen kérdések ismételten tisztázhatók lennének. Javasoltuk, hogy a fórumra hívják meg a hitelintézet jogutódjának képviselőjét, valamint az önálló bírósági végrehajtót, és a fórum szervezésénél legyenek figyelemmel arra, hogy minden adós családnak lehetősége nyíljon külön is tájékoztatást kapni ügyéről. A roma családok jogi képviseletének biztosítása érdekében megkerestük az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának megyei képviselőjét, akinek a fórumra történő meghívását szintén kezdeményeztük. A polgármester elfogadta a javaslatunkat és tájékoztató fórumot szervezett az eladósodott családok számára. A közös egyeztetés eredményeként néhány adós tartozását sikerült átütemezni.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Méltányosan járt el az a vállalat, amely közreműködésünk eredményeként teljes mértékben elengedte a panaszos lakáskölcsön-tartozását.

Egy fővárosi roma beadványozó 8 évig dolgozott az egyik kerületi önkormányzat vállalatánál, ahol 17 évvel ezelőtt 150 000 Ft munkáltatói hitelt vett fel. A vállalattól később elbocsátották, azóta nem talált állandó munkát. Az évek során a tartozása, mivel a törlesztőrészleteket nem fizette pontosan, a kamatok következtében 410 000 Ft-ra növekedett. 2007 nyarán a követelést kezelő hitelintézet felszólította a panaszost, hogy hátralékos tartozását 8 napon belül fizesse be. Az ügyfelünk kifejtette, hogy háztartásában öt kiskorú gyermeket nevel, és állandó jövedelmét mindössze az aktív korúak szociális segélye jelenti, így a tartozás egyösszegű befizetésére nincs lehetősége.

Problémájának rendezése érdekében elsőként megkereséssel fordultunk a kerületi önkormányzathoz. A polgármester arról tájékoztatta Hivatalunkat, hogy a tartozás ügyében a vállalat jogutódja rendelkezik hatáskörrel.

A jogutód vállalat vezérigazgatója közbenjárásunk eredményeképpen, figyelembe véve a panaszos családi körülményeit és a vállalatnál végzett korábbi munkáját, a munkavállaló hiteltartozását elengedte.

Néhány esetben az áramdíjtartozásokat is sikerült eredményesen, például hosszabb ideig tartó részletfizetési kedvezmény biztosításával, rendezni.

Egy budapesti panaszos az áramszolgáltató vállalat eljárását sérelmezte, tekintettel arra, hogy 2007 nyarán férje nevére érkezett kimutatás alapján 623 670 Ft-os tartozást állapítottak meg. A tartozás befizetésére 10 havi részletfizetési lehetőséget kaptak, így havonta 62 367 Ft-ot kellett volna törleszteniük. Ezt a törlesztőrészletet a panaszos nagyon magasnak tartotta, mivel családja az általa keresett minimálbérből élt.

Az áramszolgáltató vállalat elnöke – a család nehéz anyagi helyzetére figyelemmel – a fennálló 623 670 Ft összegű áramdíjhátralék megfizetésére 24 havi kamatmentes részletfizetési kedvezményt biztosított.

Közüzemi díjtartozással rendelkező ügyfeleinknek a Hálózat, illetve a Héra Alapítvány felkeresését is javasoltuk, amelyek közüzemi tartozások esetén jelentős segítséget nyújthatnak a rászorulóknak.

Az egyedi segítségnyújtásokat (például az új részletfizetési megállapodások megkötését, a tartozások elengedését) kétségtelenül jelentős eredménynek tekintjük, hiszen a panaszosoknak a saját problémájuk kezelése a legfontosabb. Ezekben az ügyekben is hasznos azonban olyan megoldásokat keresni, amelyek több rászoruló családnak is segítséget jelenthetnek. Találhatók olyan települések Magyarországon, ahol tömeges méreteket öltött az

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

áramdíjtartozások felhalmozódása, és emiatt az áramszolgáltatás megszüntetése.

Az egyik helyi cigány kisebbségi önkormányzat jelezte számunkra, hogy városukban a díjtartozások felhalmozódásának következtében a roma családok jelentős része ki van zárva az áramszolgáltatásból.

A vizsgálat során kiderült, hogy a helyi önkormányzat és a családsegítő szolgálat nem volt tisztában az áramszolgáltatásból kizárt családok számával. A települési önkormányzat szinte alig tudott ilyen problémával küszködő családokról.

Mindezekre figyelemmel a városi önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményeztük, hogy a helyi családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a települési cigány kisebbségi önkormányzat közreműködésével mérje fel az áramszolgáltatásból kiszoruló családokat, személyeket, különös tekintettel az érintett kiskorúakra. Azt is javasoltuk, hogy a Szociális Bizottság elnöke készíttessen intézkedési tervet a lehetséges megoldási lehetőségekről. Kértük, tekintsék át, hogy az egyes családok mikortól és mekkora tartozást halmoztak fel és, hogy van-e esélyük – jövedelmi viszonyaikat, foglalkoztatási helyzetüket tekintve – önerőből a probléma teljes vagy részbeni megoldására, illetve mely civil szervezetek segíthetnek a közüzemi tartozások részleges átvállalásában.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnöke a probléma kezelése érdekében a „korlátozott energiafogyasztás” biztosításának kérdését is felvetette.

Kérésére figyelemmel kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy tájékozódjanak az áramszolgáltató vállalatnál a „korlátozott áramfogyasztás lehetőségéről”, illetve az ilyen megoldást már alkalmazó önkormányzatok tapasztalatairól. Kértük, hogy fontolják meg az adósságkezelési program bevezetését, készítsenek tervet a bevezetés költségeiről stb. A képviselő-testület kezdeményezéseinket elfogadta, a felmérés és az intézkedési terv elkészítése folyamatban van.

Sajátos adatvédelmi kérdéseket is felvetett az a panaszügy, amelyben a panaszos részletfizetési kérelmével kapcsolatban az egyik energiaszolgáltató vállalathoz fordultunk.

Az energiaszolgáltató vállalat saját adatvédelmi előírásaira hivatkozva megkeresésünkre nem nyújtott részletes tájékoztatást, mivel álláspontjuk szerint adatokat, információt csak a velük szerződéses viszonyban álló személy (jelen esetben a hozzánk forduló panaszos) írásos meghatalmazása alapján szolgáltatnak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Elfogadhatatlannak tartottuk, hogy egy közszolgáltatást végző szerv megtagadja az adatszolgáltatást, és ezzel akadályozza az országgyűlési biztosi vizsgálat lefolytatását. A későbbi jogviták elkerülése és megelőzése érdekében az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük az ügyben.

Az adatvédelmi ombudsman szerint ebben az esetben az Avtv. 3. § (6) bekezdését kellett figyelembe venni, amely kimondja, hogy „az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulást vélelmezni kell." A panaszos kérelme alapján indított vizsgálatunk tekintetében tehát ez szolgálhatott az adatkezelés jogalapjául.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalását a közszolgáltatást végző szerv elfogadta, és a beadványozó ügyét is sikerült eredményesen, új részletfizetési megállapodás megkötésével rendezni.

Az ombudsmani eljárásban kezelhető adatokkal összefüggő ellentmondásokat rendezte az Obtv. 2007. évi CXLV. törvénnyel történő módosítása. 2007. december 1-től az Obtv. 18. §-a kiegészült egy új, (5) bekezdéssel. Eszerint az országgyűlési biztos a 18. §-ban szabályozott jogainak gyakorlása során kezelheti mindazon személyes adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek felhasználása a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

Több család is hozzánk fordult azzal a panasszal, hogy lakásuk vagy házuk elemi kár, külső körülmény, vis maior helyzet következtében vált életveszélyessé, lakhatatlanná.

Egy dél-alföldi településen élő roma család háza 2007 júliusában elektromos tűz következtében leégett. A család a szomszédos faluba költözött, albérletbe. A panaszos családjának nagy nehézséget okozott az albérleti díj fizetése, többször kértek segítséget az önkormányzattól, lakhatási gondjaik azonban nem rendeződtek.

A panaszosok lakhatási problémájának tartós rendezése céljából felvettük a kapcsolatot a Magyarországi Cigányokért Közalapítvánnyal, a pályázati lehetőségek feltérképezése érdekében. A Közalapítvány tájékoztatása szerint az egyik pályázatuk keretében lehetőség van vis maior esetekben támogatás igénybevételére.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány által közösen meghirdetett ún. Intervenciós pályázat keretében a magánszemélyeket érintő, veszélyeztető lakhatási krízishelyzet elhárítása érdekében (például leégett ház felújítására) lehetett anyagi támogatást igényelni. Ennek maximális összege: 1 000 000 Ft volt, erre az összegre a cigány kisebbségi önkormányzatok és a roma civil szervezetek pályázhattak.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Mindezekre figyelemmel levélben fordultunk a települési cigány kisebbségi önkormányzat elnökéhez, és segítségüket kértük a pályázat benyújtásához. Annak érdekében, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat hiánytalanul nyújthassa be a pályázatot, megkerestük a település jegyzőjét is, hogy biztosítsa a szükséges – szakmai és adminisztratív – segítséget a kisebbségi önkormányzatnak.

A cigány kisebbségi önkormányzat végül nem támogatta a családot, és nem nyújtott be pályázatot lakáshelyzetük rendezésére. Megítélésük szerint sokkal súlyosabb problémákkal küszködő családok, személyek is élnek a településükön, akiknek szintén elemi csapás miatt vált életveszélyessé lakásuk.

Más ügyekben is tettünk javaslatot a cigány kisebbségi önkormányzatoknak, hogy a hozzánk forduló panaszos lakhatási problémáinak enyhítése érdekében pályázzanak az Intervenciós keretre. Tapasztalataink szerint a cigány kisebbségi önkormányzatok nem minden esetben éltek a pályázat lehetőségével. Tekintettel arra, hogy a pályázók csak egy pályázatot nyújthattak be a krízisintervenciós keretre, a testületek nem akarták vállalni azt a felelősséget, hogy döntsenek a segítségre leginkább rászoruló személyről, hiszen egy településen gyakorta több család is él külső körülmények miatt életveszélyessé vált ingatlanban.

Nem szólhattunk bele abba a kérdésbe, hogy a kisebbségi önkormányzat nyújt-e be pályázatot, s ha igen, akkor ezzel mely család lakhatási problémáját kívánja rendezni. Fontosnak tartjuk azonban, hogy a döntést ne a helyi ellentétek és a meglévő előítéletek befolyásolják, hanem az érintett családok tényleges helyzete és rászorultsága.

A lakhatási problémák megoldását a hátrányos helyzetű családok elsődlegesen a települési önkormányzatoktól várták és remélték. Ezért sok panasz érkezett a települési önkormányzatok intézkedésével vagy épp mulasztásával kapcsolatban.

Az, hogy helyi szinten a települési önkormányzatok a rászoruló családoknak milyen megoldási lehetőségeket tudnak felajánlani, elsődlegesen a helyi önkormányzat gazdálkodásától, a képviselő-testület hozzáállásától, szemléletétől, a rendelkezésre álló szociális bérlakások számától, illetve az általuk elfogadott lakásrendelet tartalmától függött.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata szerint: „A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.”

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a lakásgazdálkodást a helyi önkormányzatok közszolgáltatási feladatként határozza meg. A Lt. rendelkezései ennek megfelelően a helyi önkormányzatokra nemcsak mint tulajdonosokra, hanem mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak. Az Lt. 3. § (1) bekezdése szerint „az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit".

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok e jogalkotási kötelezettségnek eleget tesznek ugyan, a képviselő-testületek azonban döntéseiknél gyakran nem a közszolgáltatási szerepkörre, hanem a tulajdonosi érdekekre helyezik a hangsúlyt.

Ez a szemlélet tükröződik az egyik tiszántúli város helyi lakásrendeletében is. A szociálisan bérlakásra pályázó személyeknek a pályázat benyújtása előtt be kell szerezniük a szociális bizottság határozatát arról, hogy milyen mértékű szociális lakbértámogatásra jogosultak, valamint milyen mértékű önrész vállalására alkalmasak. Ezek összevetésével kiszámítható a pályázó által vállalható legmagasabb lakbér összege. Bérleti szerződést, pedig – a lakásrendelet alapján – azzal köt a tulajdonos önkormányzat, aki a legmagasabb lakbérre tesz ajánlatot, illetve azonos ajánlat esetén, aki a kisebb szociális lakbérkedvezményre tart igényt.

Ez a pályáztatási rendszer egyértelműen a tulajdonos anyagi érdekét szolgálja, hiszen olyan bérlővel köt szerződést, aki magasabb lakbért tud fizetni, sőt valószínűsíthetően biztosabb jövedelemmel is rendelkezik. A kizárólag financiális szempontokat figyelembe vevő szabályozás azonban kizárja a szegényebb családokat abból a lehetőségből, hogy szociális bérlakáshoz jussanak. Az önkormányzat nem kíván közreműködni e családok lakhatási gondjainak megoldásában, és ennek indoklására egy látszólag jogszerű hivatkozási alapot kreált.

Az önkormányzati rendelet alkotmányosságának megítéléséhez az egyenlő bánásmód követelményének betartását is vizsgálnunk kellett. Az önkormányzati rendelet minden szociális bérlakást igénylő esetében azonos feltételeket állapít meg, így a szabályozás a romákat más összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaihoz – vagyis jelen esetben a többi pályázóhoz – képest látszólag nem részesíti kedvezőtlenebb bánásmódban.

Szociológiai kutatások azonban azt igazolják, hogy a romák jelentős része a társadalom legszegényebb rétegéhez tartozik, akiket a munkanélküliség és az etnikai diszkrimináció egyaránt sújt, így sokszor az önkormányzati bérlakás az egyetlen esélyük a legális lakhatáshoz. E körülményekre figyelemmel a roma közösséget különösen súlyosan érinti, hogy kevés a szociális alapon bérbe

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

adható önkormányzati lakás. Álláspontunk szerint a panaszügyben a jogi szabályozás hiányosságai az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét eredményezhetik, illetve lehetőséget adnak a diszkriminatív jogalkalmazási gyakorlatra, kifejezetten egy olyan részén az országnak, ahol magas a roma lakosság aránya.

Mindezekre tekintettel azt kezdeményeztük az önkormányzat képviselő-testületénél, hogy lakásrendeletüknek azokat a rendelkezéseit, amelyek a szociális bérlakások pályázatainak elbírálásánál kizárólag anyagi szempontok alapján rangsorolnak, az alkotmányos jogsérelmek orvoslása érdekében módosítsák. A jegyző válasza szerint a kért rendelet módosításának előkészítése megtörtént, az új rendelettervezet szerint a szociális bérlakáshoz jutás már nem azon az alapon valósulna meg, hogy melyik pályázó fizet magasabb lakbért. A javaslat szerint a bérbeadó közzéteszi azon lakások listáját, amelyeket szociális helyzet alapján kíván bérbe adni. A jelentkezőket a szociális bizottság által elfogadott szempontrendszer alapján rangsorolnák. A rendelet elfogadására tudomásunk szerint még nem került sor.

A 2007. évben egy panaszos lakhatási nehézségeivel összefüggő beadványa kapcsán a nem kellően átgondolt jogalkotás következményeivel szembesültünk.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében kinyilvánított tulajdonhoz való jognak az állam részéről való biztosítása felöleli az állampolgárok tulajdonszerzéshez való jogát is. Ezt az alkotmányos jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozták a Vht. 2005. évi CLXII. törvénnyel módosított rendelkezései. Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot elsődlegesen az idézte elő, hogy a törvényi szabályozás alkotmányellenes módon biztosított elővásárlási jogot a települési önkormányzatoknak a végrehajtás alá vont ingatlanok árverése során.

A panaszügyben a települési önkormányzat a hibás jogi rendelkezést saját gazdasági céljaira, vagyonának növelésére használta fel.

A roma beadványozó azt sérelmezte, hogy az édesanyja tulajdonában lévő ingatlant a család anyagi nehézségeit kihasználva megszerezte a települési önkormányzat.

A panaszos családja egy tiszántúli településen boltot üzemeltetett. Emellett állattenyésztéssel is foglalkoztak, ez a vállalkozásuk azonban önhibájukon kívül tönkre ment. A panaszos édesanyja jelentős adótartozást halmozott fel, ezért az APEH Megyei Igazgatósága végrehajtási eljárást indított ellene.

Az üzlethelyiséget árverésre bocsátották, melynek során kizárólag a panaszos tett vételi ajánlatot. Az ingatlan azonban nem került a tulajdonába, mert az önkormányzat élt a törvényben biztosított elővásárlási jogával.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A család ezt követően szerette volna visszavásárolni az üzlethelyiséget, azonban az önkormányzat azt egy másik személynek értékesítette. A panaszos állítása szerint az önkormányzat eljárása következtében a családnak nincs lehetősége arra, hogy folytassa a vállalkozását, és így a megélhetésük került veszélybe, jelenleg már lakóingatlanukat is árverezés fenyegeti.

Az önkormányzatok elővásárlási jogát biztosító rendelkezést – mely jelen esetben a települési önkormányzat tulajdonszerzésének jogalapjául szolgált – a törvényhozó az úgynevezett lakásmaffia elleni fellépés jegyében fogadta el.

Az Országgyűlés a korábbi választási ciklusban kiemelten foglalkozott az ingatlanokkal, bérlakásokkal kapcsolatos visszaélések ügyével. 2005 májusában öt országgyűlési képviselő benyújtotta a Vht. módosításáról szóló T/16338. számú törvényjavaslatot. Az előterjesztők a települési önkormányzatok számára biztosított elővásárlási joggal azt kívánták megakadályozni, hogy az árverésre bocsátott lakóingatlanok szervezett bűnelkövetői csoportok tulajdonába kerüljenek. Ennek érdekében a képviselői önálló indítvány arról rendelkezett, hogy: „az adós és a vele lakó személyek mentesülnek a kiköltözési kötelezettség alól, ha a települési önkormányzat elővásárlási jogával élve megvásárolja az ingatlant". A törvényjavaslat azonban a parlamenti vita során jelentősen módosult. Több képviselő, illetve bizottság kifogásolta ugyanis, hogy ez az előírás korlátozná az önkormányzatok rendelkezési jogát a tulajdonukban lévő ingatlan fölött. Az Országgyűlés végül elfogadta a Vht. módosításáról rendelkező 2005. évi CLXII. törvényt, ám éppen azok a rendelkezések maradtak ki belőle, amelyek az előterjesztők által meghatározott cél elérését biztosíthatták volna.

A Vht. kiegészült a 136/A. §-sal, mely kimondta, hogy: „(1) Az ingatlan-végrehajtás során a végrehajtás alá vont ingatlanra az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg.

(2) A települési önkormányzat az elővásárlási joggal megszerzett ingatlan hasznosításának feltételeit rendeletében szabályozza."

A Vht. módosított 147. §-ának (5) bekezdése értelmében az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat az árverés napjától számított 30 napon belül élhetett elővásárlási jogával.

A Vht. módosításának indokolása szerint: „a szabályozásnak köszönhetően az áldozattá vált adós nem kerül az utcára, nem gyarapítja a szociális ellátásra szorulók körét. Az árverésen így megvásárolt ingatlant az önkormányzatnak bérlakásként kell hasznosítani azzal a feltétellel, hogy az eredeti tulajdonos használatában marad, megoldva ezzel annak lakhatási problémáját."

Az indokolásban kifejtett jogalkotói szándék azonban nem jelent meg a normaszövegben. A törvényi előírások nem kötelezték az önkormányzatokat

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

arra, hogy a volt tulajdonos számára bérlakást biztosítsanak, így a megszerzett ingatlanokkal belátásuk szerint rendelkezhettek. Az egyetlen megkötés, hogy a hasznosítás módjáról rendeletet kellett alkotniuk.

A Vht. módosításáról szóló 2005. évi CLXII. törvény rendelkezéseinek túlnyomó többségét az Alkotmánybíróság 31/2007. (V. 30.) AB határozatával – a döntés Magyar Közlönyben történő kihirdetésének napjával – megsemmisítette.

Az alkotmányellenesség egyik indoka az volt, hogy az önkormányzatok elővásárlási jogukkal „az indokolásban kifejtett szabályozási célok érvényesítésén túlmenően" élhettek. Az elővásárlási jog kiterjedt a végrehajtás alá vont valamennyi ingatlanra – tehát a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre és a termőföldre is –, függetlenül attól, hogy mely okból került sor az árverésre. A törvényi szabályozás azonban nem nyújtott garanciát arra, hogy „az elővásárlási jog gyakorlásával megszerzett ingatlant az önkormányzat a lakásmaffia áldozatainak védelmére hasznosítsa". A települési önkormányzatok részére más jogalanyokkal szemben biztosított többletjogosítványnak nem volt a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, ezért a megsemmisített rendelkezések sértették az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.

Az alkotmányellenesség azért is fennállt, mert az önkormányzati elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezés nem felelt meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, vagyis a törvény szövege nem volt értelmes és világos, nem hordozott a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat.

Az Alkotmánybíróság a Vht. módosított rendelkezéseit nem visszamenőleges hatállyal, hanem a határozat kihirdetésének napjával semmisítette meg. Ebből következően a 2006. január 9. és 2007. május 30. közötti időszakban történt elővásárlási jogon alapuló önkormányzati tulajdonszerzést az Alkotmánybíróság döntésére hivatkozással nem lehet jogi úton eredményesen megtámadni.

Megállapítható tehát, hogy a jelzett panaszügyben az önkormányzat eljárását nem lehet azért törvénysértőnek tekinteni, mert az Alkotmánybíróság által utóbb alkotmányellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés alapján szerezte meg a panaszos édesanyjának ingatlanát.

Vizsgálatunk alapján nem volt bizonyítható, hogy az önkormányzat azért kívánta megszerezni az ingatlant, hogy ezzel a család számára roma származásuk miatt hátrányt okozzon. Megítélésünk szerint a képviselő-testület azonban kihasználta, hogy a valós forgalmi érték töredékéért juthatott hozzá az ingatlan tulajdonjogához. Az önkormányzat az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseket formálisan betartotta, azonban a jogalkotó által deklarált céllal nem összeegyeztethető módon járt el.

Az önkormányzat intézkedése joggal való visszaélésnek minősül, mert a jog

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyakorlása a rendeltetésével össze nem férő célra irányult, és a panaszos jogainak, valamint törvényes érdekeinek csorbítására vezetett.

A képviselő-testület eljárása azért is kifogásolható, mert közömbös volt az iránt, hogy a panaszost és családját megfosztja az anyagi nehézségeikből való „kilábalás" lehetőségétől. Abban az esetben ugyanis, ha a panaszos az árverésen megvásárolja az ingatlant, azt a család valós forgalmi áron értékesítheti, esetleg hitellel terhelheti, és újraindíthatja a vállalkozását.

Miután ezek az elképzelések meghiúsultak, fennáll annak a veszélye, hogy a család lakóingatlanát is el fogja veszíteni.

Összegezve: a panaszost ért jogsérelem elsődlegesen a nem kellően átgondolt jogalkotásra vezethető vissza. A tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatban feltárt visszásságot azonban az Alkotmánybíróság a Vht. rendelkezéseinek megsemmisítésével már orvosolta. A panaszos azon sérelme kapcsán, hogy nem tudta árverés útján megszerezni az édesanyja ingatlanának tulajdonjogát, nem volt lehetőségünk intézkedésre.

A vizsgálat zárásaként ezért csak olyan javaslatokat tudtunk megfogalmazni, amelyek elősegíthetik, hogy a panaszos édesanyja ne veszítse el lakóingatlanát.

Egy sajátos társadalmi jelenséget mutat be az alábbi ügy. A hátrányos helyzetű régiókban elsődlegesen azokról az esetekről lehet hallani, hogy az elzárt, infrastrukturálisan fejletlen, elöregedő falvakban nő a cigány lakosság száma. Ebben a panaszügyben azonban az követhető figyelemmel, hogy egy hátrányos helyzetű, de turisztikai szempontból kiváló elhelyezkedésű faluból hogyan költözött el szinte a teljes roma lakosság. Kérdés, hogy mi áll ennek a jelenségnek a hátterében, és hogyan változtatható meg ez a folyamat?

Egy kelet-magyarországi város polgármestere, cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke, valamint az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának ügyvédje beadvánnyal fordult Hivatalunkhoz. Levelükben arra hívták fel a figyelmet, hogy egy természetvédelmi környezetben fekvő, szomszédos kis településen az elmúlt négy-öt évben 17 olyan házat vásároltak meg, illetve bontottak le, amelyekben roma családok laktak. A beadvány szerint a faluból mind ez ideig kb. 70 roma személy költözött el.

A panaszosok szerint az elköltözések hátterében egy sajátos ingatlan-csereszerződés áll. 2005-ben a község önkormányzatának képviselő-testülete elcserélte azt a belterületi ingatlanát, amelyen a roma telep házai álltak, egy magánszemély tulajdonában lévő külterületi földre. A földterületen található házak az azokban élő roma családok magántulajdonában voltak, vannak. Az új ingatlantulajdonos (akinek az önkormányzattal kötött megállapodás alapján kizárólag a földterület került a tulajdonába, az azon található felépítmények nem) egyre több házat vásárolt meg a roma telepen. A beadvány szerint ez ál-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

talában úgy történt, hogy az új magántulajdonos a környező, illetve kicsit távolabbi településeken nem túl jó állapotban lévő ingatlanokat vásárolt, majd ezeket elcserélte a telepen található ingatlanokkal, így költöztek el a telepen élő romák a faluból.

A magánszemélyek csereszerződéseinek vizsgálata nem tartozik az Obtv. hatálya alá, ezért a panaszügyben csak az önkormányzat képviselő-testületének, illetve az elsőfokú építésügyi hatóságnak az üggyel kapcsolatos döntéseit és intézkedéseit vizsgálhattuk.

Az érintett település polgármesterének véleménye szerint nemcsak roma emberek költöztek el a településről, hanem a nem cigány lakosok is. A falu lakossága az elmúlt 30 évben 850 főről 530 főre csökkent. A helyi vezetők az elköltözések legfőbb okának azt tartják, hogy nincs megfelelő foglalkoztatási lehetőség a településen, a biztosabb megélhetés megteremtése érdekében hagyják el a települést a családok.

A faluban csak a telepen laktak és laknak romák. A cigány családok több nemzedék óta a településen élnek. A telep távolabb esik a község középpontjától, egy dombtetőn található, megközelítése – megfelelő utak hiányában – nehézségbe ütközik.

Az elmúlt évtizedben az elköltözések mellett egy sajátos „bevándorlási folyamat” is elindult a térségben. Főleg városi lakosok parasztházakat, erdőket és termőföldeket vásároltak a környéken. Ez jelentősen „felhajtotta” az ingatlanárakat. Vélhetőleg ez is oka volt annak, hogy a telepről nem költözhettek be a roma családok a falu központi részébe, a magas árak miatt nem ajánlottak számukra a faluban csereingatlanokat.

2004-ben a települési önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletében változtatási tilalmat rendelt el a roma telepen található házak vonatkozásában, településrendezési feladatok megvalósítására, valamint környezet- és természetvédelmi okokra hivatkozva. A helyi rendelet rögzítette, hogy a változtatási tilalom a rendelet kihirdetésétől a településrendezési feladatok megvalósításáig, de legfeljebb 3 évig tarthat.

A változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban nem kérték ki előzetesen a cigány kisebbségi önkormányzat véleményét, pedig a korlátozás csak a telepet érintette. Az önkormányzat döntése azért is vitatható, mert az Étv. 22. (1) bekezdésében a változtatási tilalom címszó alatti korlátozások[98] valójában na-

[98] Az Étv. 22. § (1) bekezdése: „A változtatási tilalom alá eső területen – a 20. § (7) bekezdésében foglalt esetek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.”

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyobb részben az engedélyezési tevékenységre vonatkoznak, a telepen azonban épp a szabálytalanul, engedély nélkül épített építmények jelentették a legnagyobb gondot. A rendeletet 2007. május 7-én helyezték hatályon kívül.

A változtatási tilalom 2004. évi elrendelése, látszólag semleges intézkedésként, kizárólagosan a településen élő roma családokra vonatkozott. A nem roma családokat csak 3 évvel később, a 2007-ben elrendelt változtatási tilalommal korlátozták ilyen formában.

A települési önkormányzat képviselő-testülete 2007. május 24-én egy új rendelettel a rendezési terv elkészítéséig, de legfeljebb 3 évig – a településrendezési feladatok megvalósulása érdekében – újra változtatási tilalmat rendelt el, de most már az egész településre. A változtatási tilalom alól csak az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanok mentesültek.

Az önkormányzat az új rendeletében a telepi ingatlanokra vonatkozóan ismételten 3 éves korlátozást határozott meg, ami álláspontunk szerint sértette az Étv. rendelkezéseit. A jogalkotó szándéka – az Étv. 21. §-ban foglaltakra figyelemmel – arra irányult, hogy a változtatási tilalmat, azaz a függő jogi helyzetet legfeljebb 3 évre lehessen elrendelni. Az új rendelet elfogadása, amely az eredetileg 3 évre szóló tilalmat lényegében újabb 3 évvel „meghosszabbította”, felvetette a jogbiztonság alkotmányos elvének a sérelmét. Az alkotmánysértő állapot megszüntetése érdekében kezdeményeztük a képviselőtestületnél a változtatási tilalom telepre vonatkozó korlátozásainak mielőbbi hatályon kívül helyezését.

A telep földterületének jelenlegi magántulajdonosa, mielőtt a tulajdonába került volna e földterület, több csereszerződést kötött a dombokon élő családokkal, házaik megszerzése érdekében. A telepen élő romák helyzetében azonban jelentős változás akkor következett be, amikor (2005. július 13-án) a települési önkormányzat megkötötte a csereszerződést a magánszeméllyel.

A csereszerződés megkötését a polgármester azzal indokolta, hogy az ingatlan, amelyen a romák laktak/laknak, domborzati fekvése és talajmechanikai tulajdonsága miatt beépítésre alkalmatlan. A terület az eddigi infrastrukturális fejlesztések során ezek miatt maradt ki az útfejlesztésből, a gázműkiépítésből, az ivóvíz- és szennyvízkiépítésből. A területért elcserélt külterületi ingatlan a polgármester véleménye szerint kiváló infrastrukturális adottságokkal rendelkezik, mellette halad el ugyanis a telefon, a kábel-tv, a szennyvíz-, az ivóvíz- és a földgázhálózat, valamint a községbe bevezető főút. Ez a terület, tekintettel a község anyagi helyzetére, a legolcsóbb módon látható el a lakóterület kialakításához szükséges infrastruktúrával.

A különös az, hogy olyan telket cseréltek el, amelyen a falu roma családjai

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

éltek, a képviselő-testületi ülésen azonban, ahol az ingatlancserére vonatkozó döntés megszületett – a jegyzőkönyv szerint – nem hangzott el ezzel kapcsolatban egyetlen mondat, észrevétel, vélemény sem. Az önkormányzat a csereszerződés megkötése előtt nem kérdezte meg a cigány kisebbségi önkormányzat, valamint a telepen élő emberek véleményét.

Vélelmezhető, hogy a változtatási tilalom elrendelése és a 2005-ben megkötött csereszerződés megkötése közvetett módon felgyorsította a roma családok elköltözését a településről. Nem bizonyítható, de vélhetően a képviselők is számoltak ezzel a következménnyel.

A telepen szinte mindenki szabálytalanul építkezett, több tulajdonos is túlépítkezett és lényegesen nagyobb területet használt, mint amire jogosult lett volna. Az engedély nélküli építkezésekről mindenki tudott az önkormányzatnál, ám a 2005. évi csereszerződés megkötése előtt csak négy ügyben folyt építésügyi hatósági eljárás, ezek kapcsán több alkalommal tartottak helyszíni szemlét, különböző megállapításokat is tettek, érdemi döntések azonban nem születtek.

Az új magántulajdonos, ahogy aláírta a csereszerződést, lényegében azonnal (még 2005 júliusában) a jegyzőhöz és a megyei közigazgatási hivatalhoz fordult, és „feljelentette” a telepen élő roma lakosságot arra hivatkozva, hogy a tulajdonába került területen engedély nélküli építkezések folynak.

Az új magántulajdonos nemcsak az építésügyi hatóság intézkedését kérte a szabálytalan építkezések ügyében, hanem maga is fellépett ellene. A magánszemély ügyvédje felszólításokat küldött az ott lakóknak a bontási munkálatok elvégzésére, ezzel egyidejűleg azonban azt is felajánlotta, hogy elcseréli a házakat másik településen található ingatlanokra értékkülönbözet fizetése nélkül.

Az építésügyi hatóság a bejelentést követően fellépett a szabálytalan építkezésekkel szemben. Eljárása jogi szempontból nem kifogásolható. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják a jogukat.[99]

Mindazonáltal megállapítható, hogy a szabálytalan építkezések elleni küzdelem közvetett módon felgyorsította a településen a már korábban megkezdődött sajátos migrációs folyamatot.

Az építésügyi hatósági ügyeket áttekintve megállapítható, hogy a telepi túlépítési és ráépítési ügyekben – a földtulajdonos bejelentését követően –

[99] Lásd: 13/1998. (IV. 30.) AB-határozat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

minden érintettel szemben eljárást indítottak, azokat lefolytatták, és érdemi, több esetben elmarasztaló döntések is születettek. Ezek azonban csak és kizárólag a roma családokat érintették. Ezzel szemben az engedély nélküli bontási ügyekben, amelyek feltételezhetően a nem roma származású földtulajdonos tevékenységére vonatkoztak volna, nem intézkedtek megfelelően az építésügyi hatóságok. Ma már kb. 14 engedély nélkül lebontott házról beszélhetünk, és a rendelkezésre álló dokumentumok szerint csak egyetlen esetben indult eljárás, de az ügyiratokból annak a lezárása sem ismerhető meg.

A telepi építésügyi szabálytalanságok miatt indított építésügyi eljárások – formális jogszerűségük ellenére is – hátrányosabban érintették az ott élő roma személyeket, mint a nem roma földtulajdonost, akivel szemben nem jártak el hasonló következetességgel.

Az engedély nélküli bontási ügyekkel kapcsolatos mulasztások megszüntetése érdekében kezdeményeztük az elsőfokú építésügyi hatóságnál, vizsgálják meg, hogy mely esetekben nem jártak el az engedély nélküli bontási ügyekben, mi volt ennek az oka, és pótlólagosan folytassák le a szükséges építésügyi hatósági eljárásokat. Emellett felkértük a regionális közigazgatási hivatal megyei kirendeltségének vezetőjét, hogy kísérje figyelemmel, és a rendelkezésére álló szakmai eszközökkel segítse elő az eljáró elsőfokú építésügyi hatóság engedély nélkül lebontott telepi épületek ügyében végzendő vizsgálatát, illetőleg a pótlólagosan elindított építésügyi hatósági eljárások lefolytatását. A közigazgatási hivatal kirendeltség vezetője arról tájékoztatott bennünket, hogy a vizsgálatról készült megállapításokkal egyetért, és a jövőben fokozottan figyelemmel kíséri a javaslatok és kezdeményezések megvalósítását és a kisebbség hátrányos megkülönböztetésének elkerülése érdekében tett intézkedéseket. A telepet érintő, engedély nélküli bontási ügyekkel kapcsolatos mulasztások megszüntetésére tett felkérést, mint másodfokú építésügyi hatóság, szintén elfogadta.

A telepen jelenleg 5 házban 7 család, összesen 18 roma származású személy él még. A cigány kisebbségi önkormányzat elhatározta, mindent megtesz annak érdekében, hogy a még faluban lakó roma családoknak ne kelljen elköltözniük. Ezért egy roma civil szervezettel közösen pályázatot nyújtottak be a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány meghívásos pályázatára a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex projekt megvalósítására.

Azt remélik, hogy a pályázat útján megvalósítható program megtartja és a településhez köti a még itt élő roma családokat. A program néhány környező

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

településre költözött roma család visszatérésére is lehetőséget adna. (A pályázatot a vizsgálat során nem tudtuk áttekinteni, mert azt nem küldték meg számunkra.) A pályázat lakhatási komponensének az a lényege, hogy a roma családok a telepről átköltöznek a település más területeire, ahol pályázati forrásból, integrált formában lakóházakat építenének részükre.

A romák helyzetének rendezéséhez, és esetlegesen a pályázat megvalósításához a települési és a kisebbségi önkormányzatnak mindenképp össze kell fognia. A helyszíni vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy ez még nem történt meg. A kisebbségi önkormányzat elnöke azt mondta, hogy a polgármester nem akar segíteni a pályázat megvalósításban. Ezzel szemben a polgármester azt kifogásolta, hogy többszöri kérésre sem kapta meg írásban a pályázati anyagot.

Vizsgálatunk zárásakor a legfontosabb és legaktuálisabb feladat a településen élő roma családok végleges elköltözésének megelőzése volt. Ehhez támogatások és pályázati források felkutatására van szükség, valamint a már benyújtott telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi integrációját elősegítő komplex projekt megvalósításának előkészítésére, hogy az esetlegesen nyertes pályázatot a helyi önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzat közösen, megfelelő együttműködéssel megvalósíthassa. Mindezek érdekében kezdeményezéssel fordultunk a települési önkormányzat és kisebbségi önkormányzat képviselő-testületéhez.

Az üggyel összefüggésben számos dilemma fogalmazható meg:

Mi történt valójában a faluban? Az önkormányzati autonómia, azaz a képviselő-testület csereszerződés-kötési joga – a felmerült problémák ellenére – sem vitatható. A magánszemélyek közötti csereszerződések megkötése egyenrangú partnerek döntése, ebbe sem szólhattak bele a hatóságok. Az építésügyi hatósági eljárások – a bontási eljárásokkal kapcsolatban megállapított mulasztások kivételével – alapvetően törvényesen folytak.

A fentiek következtében azonban egy település – amely különleges fekvése miatt várhatóan alacsony lélekszáma ellenére is fejlődni fog – elveszti a régóta ott élő kisebbségét. A roma családok – gyermekeik révén is – a jövőt jelenthetnék a falunak, így megállítható lenne a lakosság létszámcsökkenése és elöregedési folyamata. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy a településen kezeljék a lakásproblémájukat, szociális gondjaikat, s így nem „kényszerülnének” arra, hogy más településekre költözzenek.

Ez a jelenség kizárólag jogi eszközökkel nem kezelhető. Alapvetően területfejlesztési, településfejlesztési problémákról van szó, illetve arról is, hogy hogyan kell értelmeznie egy települési önkormányzatnak azt a kötelező feladatát, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésére vonatkozik.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

4.
Gyermeki jogokkal összefüggő panaszügyek

2007-ben a gyermeki jogok sérelme – az előző évekhez hasonlóan – legtöbbször közvetetten, a lakhatással, szociális ellátással összefüggő panaszügyekhez kapcsolódva jelentkezett, de volt olyan beadvány is, amely kifejezetten a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szervek tevékenységét kifogásolta.

A lakhatási problémákkal összefüggő gyermeki jogok sérelme többnyire az anyagi javak és a minimális létfeltételek hiányából adódott.

A roma kisebbségez tartozó panaszos lakhatási problémájának megoldása érdekében fordult Hivatalunkhoz. A háza belvízkár miatt vált lakhatatlanná, annak felújítására többször kért támogatást az önkormányzattól, segítséget azonban nem kapott. Az épület állaga folyamatosan romlott, annak használatát később az elsőfokú építésügyi hatóság megtiltotta. Az önkormányzat a családot az egyik szükséglakásában helyezte el, amely azonban nagyon rossz állagú. A falak minden helyiségben vizesednek, a panaszos véleménye szerint gyermeke emiatt vált asztmás beteggé. A panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat nem nyújt hatékony segítséget lakhatási problémájuk tartós rendezéséhez.

Tekintettel arra, hogy a szükséglakásban egy kiskorú gyermek is élt, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra” –, eljárásunk során a gyermeki jogokat külön is vizsgálat tárgyává tettük.

A gyermek törvényben biztosított joga, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatásokkal szemben védelemben részesüljön[100]. A gyermeknek joga van ahhoz is, hogy segítséget kapjon a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához.[101]

A vizes falak miatt asztmás beteggé vált kiskorú gyermekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a szükséglakás állapota, környezete a gyermek hosszabb távú tartózkodására alkalmatlan, sérti a gyermeki jogokat, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

[100] A Gyvt. 6. § (4) bekezdése kimondja: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások … ellen védelemben részesüljön.

[101] A A Gyvt. 6. § (2) bekezdése szerint: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A gyermek lakhatási problémája nem oldható meg önmagában, a szülők lakásproblémája nélkül, hiszen a gyermekvédelem legfőbb alapelvének tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani[102].

A családsegítő és gyermekjóléti szolgálat – tájékoztatása szerint – nem folytatott családgondozást a panaszosnál, az édesanya az, aki alkalmanként felkereste a szolgálatot. Ezekben az esetekben általában ügyintézéshez kért segítséget, de szükség szerint ruhaadományokat is kapott. Ezzel szemben a panaszos arról számolt be, hogy amikor gyermeke számára ruhát kért a szolgálattal, nem tudtak neki segíteni. (A helyszíni szemlét követően – a probléma megoldása érdekében – felvettük a kapcsolatot a Máltai Szeretetszolgálattal és a Magyar Ökonomikus Segélyszervezettel, azért, hogy a gyermek az óvodakezdéshez rendelkezzen megfelelő ruhával és cipővel.)

A vizsgálati jelentésben a szociális biztonsághoz fűződő jog, valamint a gyermeki jogok védelme és a gyermekvédelmi törvényben foglaltak érvényesítése érdekében azt kezdeményeztük a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőjénél, hogy fektessenek nagyobb hangsúlyt az ellátási terület feltérképezésére, a segítséget igénylő személyek, illetve családok felkeresésére, ezen belül aktívan működjenek együtt az önkormányzattal és a panaszos családdal a lakhatási és egyéb szociális problémáik megoldásában. A szolgálat vezetője elfogadta a kezdeményezésünket, és az eddigi jelzések szerint pozitív irányban változott a roma családok és a családgondozók kapcsolata, együttműködése.

Kezdeményezéseink alapján a család lakásproblémája is véglegesen megoldódott: a települési cigány kisebbségi önkormányzat a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány intervenciós pályázatán 1 M Ft-ot nyert, amelyet egy új lakás vásárlására használtak fel.

A lakásproblémákkal összefüggő gyermeki jogok sérelmének megakadályozása érdekében néhány településen – az ombudsmani eljárás következtében – pozitív változásokat is tapasztaltunk. Az egyik nyugat-magyarországi városban 2007 őszén elhalasztották egy roma család kilakoltatását. Az önkormányzat ugyanis – a kiskorú gyermekek jogainak védelme érdekében, a gyermekek mindenek felett álló érdekeire tekintettel – felkérte az illetékes va-

[102] A Gyvt. 7. § (1) bekezdése kimondja: A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyonkezelő gazdasági társaságot, hogy szüneteltesse a lakáskiürítési eljárást 2008 tavaszáig.[103]

Ezekben az esetekben rendkívül fontos a gyermekjóléti szolgálat megfelelő közreműködése. A kilakoltatás jogszerűsége ugyanis nem vitatható, a jelzett időpontig tehát meg kell teremteni a család (a szülők és gyermekek közös) hosszú távú lakhatási feltételeit. Erre a hozzánk forduló roma családok többsége önerőből, külső segítség nélkül nem képes. Az igazi megoldást az jelentené, ha a gyermekjóléti szolgálatok abban is közreműködnének, hogy megelőzzék a kilakoltatások alapjául szolgáló problémákat, például a közüzemi díjtartozások felhalmozódását, a bérleti díj befizetésének elmaradását stb.

A Gyvt. alapján a gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekjóléti szolgáltatás a gyermekvédelmi rendszer egyik legjelentősebb, alapellátás keretében működő intézménye. A Gyvt., illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szerint a gyermekjóléti szolgálatok egyik legfontosabb feladata a gyermekek veszélyeztetettségének észlelése és jelzése, a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása, valamint ezek megoldására javaslat készítése.

2007-ben is volt olyan panaszügyünk, ahol a gyermekjóléti szolgálat nem töltötte be jogszabályban rögzített funkcióját.

Egy roma asszony három gyermeke mellett három unokája nevelését és gondozását is ellátta. A panaszos sérelmezte többek között, hogy a települési önkormányzattól nem kapott semmilyen segítséget a kiskorúak neveléséhez.

A települési önkormányzat válaszlevelében azt írta, hogy a Gyermekjóléti Szolgálatnak nincs olyan jogszabályban biztosított lehetősége, amely az anyagi veszélyeztetettség megelőzését vagy megszüntetését eredményezné, „természetesen életvezetési és háztartásgazdálkodási ismeretekkel ellátják a hozzájuk forduló ügyfeleket”. Ez a hozzáállás elfogadhatatlan. A Gyvt. rendelkezései szerint a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával többek között a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését és a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését szolgálja.

A válaszlevélből az is kiderült, hogy a rendkívül nehéz helyzetben lévő családot nem tájékoztatták megfelelően az igénybe vehető támogatásokról, és

[103] Vht. 182/A. § (1). A végrehajtó a lakóingatlan kiürítésének foganatosítását (174. § d) pont) a december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot követő időszakra halasztja el, ha a kötelezett magánszemély. Nincs helye halasztásnak az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során, vagy ha a kötelezettel szemben korábban rendbírságot szabtak ki.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nem segítették hivatalos ügyeik intézését sem. Például nem kaptak lakásfenntartási támogatást, mert a panaszos nem adott be ilyen kérelmet. Nem került folyósításra a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezése sem, és nem kaptak segítséget annak mielőbbi elintézéséhez sem. A Gyvt. jelzett szakasza szerint a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése a gyermekjóléti szolgálat feladata. (A beszámoló segélyezéssel kapcsolatos részében már foglalkoztunk a tájékoztatás elmaradásából következő alkotmányos visszásságok kérdésével.)

Mindezekre figyelemmel, mivel nem tartottuk megfelelőnek a család ellátását és a számukra nyújtott szolgáltatásokat, ismételten az önkormányzathoz és a gyermekjóléti szolgálathoz fordultunk, és kértük a család soron kívüli segítését, támogatását. A válasz a beszámoló készítéséig nem érkezett meg.

Nemcsak a gyermekjóléti szolgálat tevékenységével, hanem az elsőfokú gyámhatóság intézkedései miatt is érkezett panasz Hivatalunkhoz.

Az egyik panaszos azt kifogásolta, hogy a település jegyzői gyámhatósága kiskorú gyermekeit kiemelte családjából, és ideiglenes hatállyal nevelőszülőknél helyezte el. Az anya öt kiskorú gyermekét új élettársával együtt nevelte, a férfi lakásában. A gyermekek édesapja korábban folyamatosan bántalmazta a feleségét és a gyerekeket is, emiatt költözött el az asszony a gyermekekkel. Az édesanya szerint gyermekeit azért vitték el tőle, mert cigány származású férfival létesített élettársi kapcsolatot. A fellebbezés eredményeként a gyámhivatal visszahelyezte a gyermekeket az édesanyához és annak élettársához.

Az ügyben felmerült annak a gyanúja, hogy az édesanyát és a gyermekeket az eljáró hatóságok és szervek részéről az élettárs roma származása miatt közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés érte. A rendelkezésünkre álló információk alapján ez nem volt megállapítható. Az ügyet azonban – áttekintve a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek, hatóságok intézkedéseit – a maga komplexitásában vizsgáltuk, melynek során felmerült a gyermeki jogok, illetve a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jog sérelme.

A gyermekjóléti szolgálat és a család valós kapcsolatának minőségét a rendelkezésre álló iratok alapján nem lehetett megállapítani. A szolgálat által megküldött, a családdal folytatott tevékenységükről szóló dokumentáció hiányos volt. A családgondozó leggyakrabban az anya hibáit és hiányosságait sorolta fel a feljegyzéseiben. Nem jelzett azonban olyan problémákat, amelyek a gondozási folyamattal vagy saját tevékenységével függtek volna össze, és külső szakértő, szupervízió szükségességét igényelték volna. A családgondozó azzal fenyegette a „tehetetlen” édesanyát, hogy ha nem változtat a helyzetü-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

kön, akkor kezdeményezni fogja a gyermekek családból történő kiemelését.

A jegyzői gyámhatóság – a gyermekek azonnali hatályú, ideiglenes elhelyezésére vonatkozó – határozatai egyértelműen sértették a gyermekek jogait. A Gyvt. 72. § (2) bekezdése szerint ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet 95. § (1) bekezdése szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a Gyvt. 72. §-ának (2) bekezdésén túl a gyermek által tanúsított olyan magatartás is, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

A fentiekben ismertetett jogszabályokra figyelemmel a jelzett időpontban a gyermekek családból történő kiemelésének jogszerűsége vitatható volt. Az ügyben keletkezett iratokból ugyanis nem derült ki, hogy miért kellett – szűk másfél hónappal a védelembevétel felülvizsgálatát követően – az öt gyermeket kiemelni a családból, és miért nem akkor került sor erre az intézkedésre, amikor az apa brutalitása és az anya tehetetlensége miatt valóban veszélyeztetve voltak a gyerekek. A határozatban leírt érvek semmi olyan változásra nem utaltak, amely megalapozta volna az ideiglenes hatályú elhelyezést. Kifogásolták például a gyerekek ruházatának tisztaságát, és azt, hogy a szülők nem tartják a kapcsolatot az óvodával és az iskolával. Ezek nem elegendő indokok a jogszabályban előírt veszélyeztetettség megállapításához.

A területi gyermekvédelmi szolgálat döntése is sértette a gyermeki jogokat. A testvéreket egymástól elválasztva, két nevelőszülőnél helyezték el.

A gyámhivatal vezetője végül az ideiglenes hatályú elhelyezést felülvizsgálva, a szakértői bizottság által is javasolt átmeneti nevelésbe vétel helyett annak megváltoztatásáról rendelkezett, elsősorban az anya és az élettársa által tett nyilatkozatok, valamint a családnál tett véletlenszerű látogatásaik alapján, így a gyermekek visszakerülhettek saját családjukba.

A gyámhivatal vezetője a felülvizsgálat során a jogszabályban előírt 30 napos határidőt nem tudta tartani, ami sértette az érintett szülők jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogát. A gyámhivatal vezetőjének határidőkre vonatkozó részletes beszámolóját áttekintve megállapítható, hogy minden igyekezete ellenére sem lehetett az ügyet 30 napon belül felülvizsgálni. A területi gyermekvédelmi szolgálat és a szakértői bizottság is majdnem két hónap alatt látta el az üggyel kapcsolatos feladatait, a nagyszámú szakértői vizsgálatot igénylő esetek miatt.

A ügy folytatása szempontjából fontos kérdés, hogyan fogadta a települési

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

önkormányzat, a jegyzői gyámhatóság, a családgondozó, az oktatási-nevelési és egyéb intézmények vezetői és munkatársai, valamint a helyi lakosság a visszatérő családot. A megküldött válaszlevelek szerint mindenki azt tartotta volna helyes döntésnek, ha átmeneti nevelésbe kerülnek a gyerekek. Vajon tudnak-e változtatni a szemléletükön, és tudják-e a szülőket az alapellátás keretében – partnerként kezelve – motiválni és erősíteni? Minderre csak akkor van esély, ha a helyi szinten tevékenykedő szakemberek összefognak a család érdekében, és szükség szerint külső szakértők segítségét is igénybe veszik a problémák megoldásához.

Az is fontos kérdés, hogy a család tud-e olyan jövedelemre szert tenni, és kaphat-e annyi támogatást helyi szinten, amely hosszabb távon is stabilizálja anyagi helyzetüket, hogy az ebből származó feszültségek és frusztrációk megelőzhetők legyenek?

A Gyvt. egyik fő alapelvének tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet a családjától elválasztani. A gyermek alapjoga a saját családjában való nevelkedése. A gyámhivatal vezetőjének véleménye szerint a szülők általi veszélyeztetés forrása szinte mindig visszavezethető az anyagi lehetőségek hiányára. Ebben az esetben is az anya – a rendelkezésre álló iratok szerint – szinte folyamatosan utal az anyagi problémákra. Fontos lenne a gyermekek saját családi környezetben történő nevelkedése érdekében, ha a jegyző és a települési önkormányzat kiemelt módon segítené a súlyos anyagi nehézségekkel küszködő családot. Mindezekre figyelemmel számos kezdeményezést fogalmaztunk meg az érintett hatóságok és intézmények számára.

Összegezve: a gyermeki jogokkal kapcsolatos 2007. évi panaszok is olyan problémákra utalnak, amelyek már évek óta ismertek a gyermekvédelmi rendszerrel összefüggésben.

Tapasztalataink szerint, s ezzel egyes gyermekvédelmi szakemberek is egyetértenek, megfigyelhető egy olyan tendencia – ezt az alapellátás és a szakellátás teljes mértékű elkülönülése is „elősegíti” –, hogy a jegyzői gyámhatóság, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a nehezen kezelhető, problémás, sok munkát és anyagi ráfordítást igénylő családok veszélyeztetett gyerekeitől egy idő után próbál „megszabadulni”. Az ideiglenes hatályú beutalással, a szakellátás igénybevételével tehermentesíthetők a helyi önkormányzatok és intézményeik. A jelenlegi kutatások eredményei szerint a gyermekvédelmi szakellátásban felülreprezentáltak a roma gyerekek, mely adat feltételezéseink szerint összefüggésben lehet a fentiekben vázolt gyakorlattal is.

A Gyvt. 7. § kimondja, hogy kizárólag anyagi okból senki nem emelhető ki a családjából. Ennek ellenére csupán szociális veszélyeztetettségük miatt még

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sok gyermek kerül állami gondoskodásba. A roma gyermekeket, a velük kapcsolatos előítéletes szemlélet és vélekedés következtében gyakrabban emelik ki fel nem derített, alapos indok nélkül, valójában szociális és anyagi okok miatt.

Gondot okoz az is, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés jogszabályban előírt 30 napon belüli felülvizsgálatát a gyámhivatalok nem tudják betartani. Ez különösen azért sérti a szülők jogait, mert a felülvizsgálati határozat megszületéséig nincs lehetőségük fellebbezésre, így esetleg több hónapig sem tudnak a hatóságok intézkedéseivel szemben jogorvoslattal élni.

A gyermekek saját családi környezetben történő nevelése érdekében a gyermekjóléti alapellátás kiépítését kellene erősíteni. Növelni kellene az alapellátásban dolgozó szakemberek számát, csökkenteni az egy főre jutó esetszámot, lehetőséget kellene biztosítani az alapellátásban dolgozók folyamatos képzésére, továbbképzésére, és növelni kellene a szakellátásban és az alapellátásban dolgozók szakmai együttműködését. Az alapellátás, a gyermekjóléti szolgáltatás erősítése azt igényelné, hogy az ott dolgozó szakemberek megfelelő eszközökkel, prevenciót biztosító ellátási formákkal és támogatási programokkal is rendelkezzenek. Fontos lenne a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok szakmai függetlenségét is erősíteni, hogy a fenntartó és egyben munkáltatói jogokat gyakorló települési önkormányzatok ne befolyásolhassák az intézmények klienseik ügyében folytatott családgondozói tevékenységét.

Természetesen a felsorolt problémák megoldása, a jobbító intézkedések bevezetése csak jogalkotási úton érhető el.

5.
A kisebbségi biztos szerepe a roma kisebbség helyzetével kapcsolatos stratégiák kialakításában

A roma kisebbség a legnagyobb lélekszámú, és a többi kisebbségi közösséghez képest talán legspecifikusabb helyzetű kisebbségi közösség Magyarországon. A cigány közösségek tagjait a többi kisebbséggel azonos egyéni és kollektív kisebbségi jogok illetik meg. A magyarországi cigányság jelentős része többszörösen hátrányos szociális-gazdasági helyzetben, fizikailag és átvitt értelemben is a társadalom peremén él. A számos történelmi és jelenkori tényező kölcsönhatásaként kialakult marginalizációt tartja fenn, illetve súlyosítja a többségi társadalom oldaláról megnyilvánuló előítéletes gondolkodás, amely

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyakran diszkriminatív magatartásformákban jelenik meg. A diszkrimináció gyakran még az egyéb tényezőket sikeresen leküzdő romákat is hátráltatja abban, hogy a többségi társadalom tagjaival azonos esélyekkel induljanak az élet egyes területein.

A fentiek okán mindig kiemelt figyelmet fordítottunk arra, hogy a roma lakosság helyzetének javítását célzó, komplexitásra törekvő kormányzati stratégiák kialakítása, értékelése folyamatában – külső szemlélőként – szakmai segítséget nyújtsunk. Így volt ez 2007-ben is, amikor – az ombudsmani szerepkörből eredő korlátokat tiszteletben tartva – aktív figyelemmel kísértük a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervének és az arról szóló országgyűlési határozatnak, illetve romák gazdasági és társadalmi integrációját elősegítő 2008–2009. évekre vonatkozó kormányzati intézkedésekről szóló kormányhatározat tervezetének kidolgozását. Részt vettünk a Roma Integrációs Tanács ülésein, és írásban is több ízben kifejtettük álláspontunkat a tervezett intézkedésekkel összefüggésben.

A kormányhatározat tervezése során a gondolkodás kereteit az a tény határozta meg, hogy az intézkedéscsomag kidolgozására a Roma Integráció Évtizede Program keretében kerül sor, ami egyben a főbb cselekvési területeket is behatárolta. A Program nyolc közép- és kelet-európai ország (Horvátország, Bulgária, Románia, Macedónia, Csehország, Szerbia-Montenegró, Szlovákia és Magyarország) együttműködéseként alakult ki. A Program keretében a romák társadalmi-gazdasági integrációjának megvalósítása érdekében az egyes országok a közösen kialakított keretek között maguk alakítják ki stratégiai tervüket. A Program főként az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, valamint az egészségügy területére koncentrál.

Álláspontunk sarokkövei a következők voltak:

A romák társadalmi integrációját szolgáló komplex stratégiának egyrészt ki kell terjednie a diszkrimináció, az előítéletek, valamint a negatív társadalmi attitűdök felszámolására, megelőzésére, a kisebbség és többség közti jó kapcsolat megteremtésére. Ennek főbb eszközei a jogi szabályok tökéletesítése, a nevelés-oktatás, a tréningek, illetve a figyelemfelhívó kampányok lehetnek. Másrészt a halmozottan hátrányos helyzet felszámolását kell célul tűznie – fő szabályként általános társadalompolitikai (így szociális, oktatási, lakhatási, térségfejlesztési, foglalkoztatási, egészségügyi) intézkedések végrehajtásával. A társadalmi feszültségek elkerülése érdekében fontos elv, hogy a szociális helyzetből adódó hátrányok mérséklésére irányuló intézkedések célcsoportja is szociális mutatókkal legyen körülhatárolva, azaz ne csupán a roma származású lakosságot célozza. Mindemellett elengedhetetlen annak a garantálása és folyamatos vizsgálata, hogy az általános intézkedések mennyiben jutnak el a roma lakossághoz, hozzá-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

járulnak-e körülményeik javításához. Ez az ún. mainstreaming elvének alkalmazását jelenti, azaz annak vizsgálatát minden jogalkotási és végrehajtási szinten, hogy az adott intézkedés hogyan hat a cigányság helyzetére, a kisebbség-többség kapcsolatrendszerére. Ennek érdekében kiemelkedő fontosságú az érintettek bevonása a tervezési, döntési és monitorozási folyamatba. Éppen ezért fogadtuk nagy örömmel a civil szervezetek részvételét a Stratégia kialakításában, különösen a Roma Integrációs Tanács Civil Ernyő megalakítását.

A Roma Integrációs Tanács ülésén folyamatos problémaként merült fel az intézkedések célcsoportjának kérdése, azaz hogy területi, szociális vagy etnikai szempontok szerint célszerű-e meghatározni az egyes célprogramok által érintettek körét. Óhatatlanul ismételten előtérbe került tehát az örök dilemma: ki a roma, és ezt ki állapítja, állapíthatja meg. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium felkérésére a kisebbségi biztos részt vett egy e probléma körvonalazását célzó tanácskozáson, és írásban is kifejtettük álláspontunkat, amelynek értelmében az állam nem jogosult – különösen az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Egy anonim, statisztikai célokat és állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább, mivel az adatgyűjtés az esélyegyenlőség Alkotmányban rögzített elvének érvényesítését szolgálná, illetve járható út az is, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázva egyes jogok, kedvezmények érvényesítésének feltétele legyen a kisebbségi identitás megvallása, az etnikai adatok gyűjtése a választói névjegyzék, illetve a roma ösztöndíjak analógiájára.

A probléma hosszabb távú, átfogóbb orvoslására javasoltuk továbbá, hogy a 2011-es népszámlálás folyamatát, módszertanát több ponton is célszerű lenne alkalmassá tenni a romák életkörülményeinek hiteles mérésére. A fentiek alapján el lehetne készíteni a roma lakosság viszonylag pontos és árnyalt térképét az országban, ennek ismeretében már az egyes intézkedések tervezése is egyszerűbbé válik, hiszen felmérhető, hogy egy adott földrajzi területen milyen számarányú roma közösség létezik, és az milyen problémákkal küszködik.

Az elmúlt tizenöt évben számtalan közép- és hosszú távú stratégia, cselekvési terv kidolgozására került sor, ezek azonban – a roma lakosság jelenlegi helyzetét szemlélve – nem hoztak áttörést, bár számos ponton valóban megfigyelhető némi fejlődés és pozitív irányú elmozdulás. Nem csak hazánkban figyelhető azonban meg e tendencia – az Európai Unió tagállamainak döntő többségében kiemelkedő probléma a faji-etnikai származáson alapuló diszkrimináció, és ezen belül a roma lakosság helyzete. Míg 2007 az egyenlő esélyek éve volt, 2008 a kultúrák közötti párbeszéd éve lesz az Unióban.

Az uniós intézményekben felmerült egy komplex, az európai romák hely-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

zetének javítását célzó stratégia kidolgozásának, illetve esetlegesen egy speciális, a roma lakosság helyzetét célzó irányelv kidolgozásának szükségessége. A Külügyminisztérium munkaanyagot dolgozott ki azzal kapcsolatban, hogy milyen intézményi és jogi megoldások útján lehetne a leghatékonyabban orvosolni a romák problémáit az Európai Unió keretei között.

A szociális és munkaügyi tárca kérésére kifejtettük álláspontunkat ez ügyben. Javasoltuk, hogy a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma indítványozza egy önálló Romaügyi Igazgatóság létrehozását az Uniónak a romákkal összefüggő tevékenységek koordinálására. Jeleztük, hogy fontos lenne továbbá egy aktív romaszakértői hálózat kiépítése valamennyi főigazgatóság bevonásával. Javasoltuk továbbá, hogy a Külügyminisztérium vesse fel a faji megkülönböztetés tilalmát rögzítő 2000/43/EK irányelv módosítását a tekintetben, hogy lehetővé tegye a roma kisebbség(-ek) eddig megoldatlan problémáinak hatékonyabb kezelését.

A fentiekből következően továbbra is kiemelt hangsúllyal foglalkozunk a cigányság helyzetével összefüggő stratégiai kérdésekkel, hiszen a következő évek – mind hazai, mind uniós szinten – várhatóan döntő jelentőségűek lesznek a romák helyzete szempontjából.

A minél hatékonyabb intézkedések kidolgozásának elősegítése érdekében fontosnak tartjuk az eddig cselekvési tervek, roma programok következetes, egységes szempontok alapján történő áttekintését. Ezért átfogó vizsgálatot tervezünk a rendszerváltást követően elfogadott roma stratégiák, kormányzati intézkedések, programok, valamint azok tényleges megvalósulásának értékelésére.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VII. fejezet

A rendészeti szervekkel kapcsolatos ügyeink

1.
A rendészeti szervekkel kapcsolatos vizsgálataink sajátosságai

Az elmúlt másfél évben az újságolvasó ember gyakorta találkozhatott a rendészeti szerveket érintő – különböző előjelű – értékítéletekkel, kritikákkal, illetőleg olyan tudósításokkal, hogy a rendőrség országgyűlési biztosi vizsgálatok kereszttüzébe került. A rendőrség a rendészeti szervek közül az a fegyveres testület, amellyel az állampolgárok a mindennapok során a leggyakrabban találkozhatnak. Emellett még a rendészeti szervek közé soroljuk a Vám- és Pénzügyőrséget, valamint a büntetés-végrehajtási szerveket is.

Nyilván felkelti az olvasó figyelmét az, ha a rendészeti szervek tevékenységének értékelésével a kisebbségi jogok parlamenti biztosának Beszámolójában találkozik. A kapcsolat azonban csak az első ránézésre látszik különösnek, hiszen a kisebbségi ombudsman rendszeresen kap olyan panaszokat, amelyekben a beadványozók, különböző rendvédelmi szervek – mindenekelőtt a rendőrség és a büntetés-végrehajtási intézmények – tevékenységét, eljárását kérik kivizsgálni. A kisebbségi biztos eljárását természetesen azok a panaszosok kérik, akik valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak érzik magukat, és úgy vélik, hogy az említett rendészeti szervek eljárása során azért érte őket jogsérelem vagy hátrányos megkülönböztetés, mert a látható kisebbséghez[104] tartoznak.

Az ilyen jellegű panaszok kivizsgálása különös figyelmet igényel. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az állam egy „erőszakszervezetének” egyes tagjai diszkriminatívak vagy jogsértők, nemcsak az eljáró szervet, illetőleg az annak részéről intézkedő személyt minősíti, hanem a minősítés kihathat az egész államra is. Mértékadónak tekinthető jogvédő szervek – mint például a Helsinki

[104] „Látható kisebbség” alatt a hazai legnagyobb kisebbségi népcsoportot, illetve annak tagjait értjük. A cigányság egy része esetében ugyanis jól körülírható rasszjegyek teszik lehetővé a többségtől való megkülönböztetést.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Bizottság vagy az Amnesty International – rendszeresen értékelik és közzéteszik jelentéseiket egy-egy országról. Ezek a jelentések általában az emberi jogok betartásának a helyzetét vizsgálják, és mindig külön fejezetet szentelnek annak, hogy egy állam rendőrsége miként viszonyul az egyébként őt fenntartó társadalomhoz, és azon belül is hogyan viselkedik az általában kiszolgáltatottnak tekinthető csoportokkal szemben. Az egyik ilyen viszonyulási pont a „látható" kisebbséghez – Magyarországon a cigánysághoz – fűződő kapcsolat minősége, azaz annak a megítélése, hogy a hatalom nevében fellépők miként viselkednek az eljárás alá vont romákkal szemben.[105]

Milyen vizsgálati szempontok jöhetnek szóba egy-egy rendőrséget érintő panasz elbírálása során? Mindenekelőtt vizsgálni kell az intézkedés jogcímét, tehát azt, hogy miért, milyen eljárás keretében került rá sor. Fel kell tenni a kérdést, hogy vajon az eljárások megindításában játszott, játszhatott-e szerepet az eljárás alá vont személy etnikai hovatartozása. Így különösen ha csoportos vagy több személyt érintő rendőri igazoltatásra kerül sor, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az igazoltatott személyek körében milyen arányban szerepeltek romák, illetőleg nem romák. Ugyanígy, ha kényszerintézkedés alkalmazására kerül sor, vizsgálat tárgyát kell hogy képezze a kényszerintézkedés arányosságán kívül az is, hogy ezt az eszközt kikkel szemben és milyen körülmények között alkalmazták. Ezen túlmenően természetesen ki kell terjednie a vizsgálatnak arra is, hogy az intézkedésre milyen légkörben, milyen hangnemben került sor, az mennyire szólt egyenlő méltóságú személyek kapcsolatáról, illetőleg nem állunk-e ismét az annyiszor kifogásolt „csendőrpertu" esetével szemben.

Az alábbiakban bemutatunk néhány olyan esetet, amikor a rendőrség eljárását, illetőleg a fogva tartás körülményeit tartották valamilyen okból kifogásolhatónak a hozzánk fordulók, előrebocsátva azt, hogy az ismertetett esetekből nem vonhatók le a rendészeti szervekre nézve általánosítható következtetések, ugyanis erre csak egy tüzetesebb, gondosan megtervezett célirányos vizsgálatot követően lehetne sort keríteni. A jogeseteket két külön alfejezetben – a rendőrségre és a büntetés-végrehajtás szerveire vonatkozóan külön-külön – mutatjuk be, ezt követően még szólni fogunk a 2008-ra tervezett vizsgálataink céljáról, koncepciójáról is.

[105] Az eredmény alapvetően közismert: a jogvédő szervek, de az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának az emberi jogok helyzetéről kiadott éves jelentései is rendszeresen szóvá teszik a rendőrök által a romák sérelmére elkövetett jogsértéseket.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

2.
A rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2007-ben a korábbi évekhez képest nőtt a rendőrségi eljárásokat kifogásoló panaszok száma. Ez feltehetően összefüggésben van azzal, hogy az elmúlt évben a rendőrséget több ügy kapcsán is számos kritika érte. Vélhetőleg a társadalom részéről a rendőri szervekkel szemben fennálló elégedetlenség is erősíti az embereket abban, hogy a rendőri eljárások során az őket ért vélt vagy valós sérelmek kivizsgálását kérjék.

2007 nyarán a sajtóból értesültünk arról, hogy egy észak-magyarországi városban rendőrségi intézkedés során súlyos bántalmazás ért néhány roma kisebbséghez tartozó helyi lakost. A sértettek képviseletében eljáró ügyvéd feljelentést tett az intézkedésben részt vevő rendőrök ellen hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, jogellenes fogva tartás, kényszerítés és közokirat-hamisítás gyanúja miatt.

Az ügy nyilvánosságra kerülését követően a megyei főügyészséghez fordultunk és kértük a nyomozás feletti fokozott ügyészi felügyeletet. Bár a megyei főügyész az ügyben soronkívüliséget rendelt el, az ügy kezdete óta eltelt több mint fél év alatt sem sikerült a tényállás kellő felderítése. A sértettek jogi képviselője számos észrevételt tett az eljárás során. Tekintettel arra, hogy e Beszámoló elkészítéséig az ügyben folytatott nyomozás még nem zárult le, a felmerült hiányosságokat, problémákat részletesen nem ismertethetjük.

A panaszos beadvánnyal fordult hozzánk, amelyben a rendőrség munkatársainak eljárását kifogásolta. Levelében előadta, hogy a település polgármesterével szóváltásba keveredett. A polgármester kihívta a rendőrkapitányság munkatársait, akik – a panaszos állítása szerint – felszólítás nélkül „leteperték" a földre, majd megbilincselték. Az előállítás során a panaszos jelezte, hogy a bilincselés során sérülése keletkezett. A sérülés ellátása és a sérülés fokának megállapítása végett kiszállították a kórházba, ahol sérüléseit ellátták. Az orvosi vélemény alapján a panaszos a bilincselés során mindkét csuklóján zúzódást szenvedett el, mely sérülés 8 napon belül gyógyulónak minősült.

Az esetről tájékoztatást kértünk a rendőrkapitányság vezetőjétől, aki részletesen beszámolt az ügy körülményeiről. A parancsnoki vizsgálat eredménye ellenére felmerült az arányosság követelménye megsértésének lehetősége. A rendőri intézkedés nem okozhat ugyanis olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, ezért a megyei főügyész-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ségtől kértük a rendőrségi eljárás kivizsgálását. Megkeresésünk alapján az ügyészség utólagos vizsgálatra kérte fel a rendőrkapitányság vezetőjét, tekintettel arra, hogy a panaszossal szembeni intézkedés jogszerűségét vizsgáló őrsparancsnoki jelentés nem tért ki arra, hogy a panaszt tevőnél megállapított csukló és kéz egyéb részeinek zúzódásaival okozott nyolc napon belül gyógyuló könnyű sérülést a vele szemben ugyanezen a napon alkalmazott bilincselés okozta-e, ennek a sérülésnek mi volt az oka, a sérülés kinek, milyen magatartására vezethető vissza, és az elkerülhető lett volna-e. Az eljáró rendőrség válaszában lényegében megismételte korábbi levelét, hangsúlyozva, hogy az intézkedő járőrök a rendőri intézkedés során szakszerűen, jogszerűen és az arányosság figyelembevételével jártak el. Ezt követően ismételten az ügyészségtől kértünk felvilágosítást arra vonatkozóan, hogy elfogadja-e a rendőrkapitányság válaszát.

A Beszámoló lezárásig nem érkezett válasz az ügyben.

A panaszos levelében fiatalkorú fia előzetes letartóztatásba helyezését és a nyomozati eljárás elhúzódását sérelmezte, amelyek véleménye szerint összefüggésben állhatnak cigány származásukkal.

A Be. 130. § (1) bekezdése szerint az előzetes letartóztatás elrendeléséről – a vádirat benyújtásáig az ügyész indítványára – a bíróság határoz. Tekintettel a fenti jogszabályi rendelkezésre, az előzetes letartóztatást érintő panaszt nincs lehetőségünk vizsgálni. A nyomozati eljárás elhúzódásának kivizsgálása érdekében a megyei főügyészség vezetőjéhez fordultunk, aki megvizsgálta a folyamatban lévő eljárás iratait. A főügyész felülvizsgálata során megállapította, hogy a nyomozás során – tekintettel a sok sértettre, valamint gyanúsítottakra – ez idáig is nagyszámban foganatosított nyomozati cselekményt a nyomozó hatóság, és még további cselekmények elvégzésére van szükség. Azt is megállapította, hogy a nyomozás a büntetőeljárás jelen stádiumában törvényes és indokolt. A vizsgálat során nem merült fel olyan adat, amely arra utalna, hogy a panaszos fiának származása befolyásolta volna a nyomozó hatóságot az eljárás során.

A beadványt tevő azért fordult Hivatalunkhoz, hogy élettársa ügyében a rendőrkapitányság munkatársainak magatartása és eljárása miatt panaszt tegyen. Leírása szerint az élettársát ért atrocitások miatt feljelentést tettek, de az ügyészségi nyomozóhivatal az eljárást megszüntette. A beadványozó véleménye szerint mindezek összefüggésben állhatnak cigány származásukkal.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében a legfőbb ügyészhez fordultunk, aki a megyei főügyészhez tette át az ügy vizsgálatát és a következőkről tájékoztatott. Felülvizsgálata során áttekintette a nyomozás iratait, a nyomozás megszüntetéséről rendelkező és a panasz elbírálásáról szóló határozatokat. A beadványt tevő feljelentése alapján a nyomozó ügyészség a panaszos élettársával szemben történt atrocitások ügyében nyomozást folytatott kényszervallatás bűntette és hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt az érintett rendőrkapitányság állományába tartozó ismeretlen rendőrök ellen. A feljelentő és az élettársa állítása szerint a rendőrkapitányság beosztottai a későbbi sértettet előállították – részint vallomástétel kikényszerítése céljából –, és rendkívül durva módon bántalmazták.

A nyomozó ügyészség nyomozást rendelt el az ügyben, és az eljárás során több nyomozati cselekményt foganatosított: a feljelentő és élettársának meghallgatása, fényképes felismerésre bemutatások, tanúkihallgatások, beszerezte az alapügy iratait és az orvosi vizsgálatokról készült dokumentumokat. Az iratok tanúsága szerint a beadványozó élettársa és társai az éjszakai órákban bementek egy lakásba, ahonnan ingóságokat tulajdonítottak el, valamint elvittek egy személygépkocsit. Az ügyben intézkedő rendőrök megállásra intették az elkövetőket, azonban ők továbbhajtottak, majd menekülés közben frontálisan ütköztek egy gépkocsival, melynek utasai könnyű sérüléseket szenvedtek. Ezt követően a gépkocsiból kiugrottak és futva menekültek az őket üldöző rendőrök elől.

A nyomozó ügyészség orvos szakértőt rendelt ki annak megállapítására, hogy a sérülések keletkezhettek-e a rendőri bántalmazás következtében, illetve abból adódóan, hogy menekülés közben a kerítésre feszített dróton, betontörmeléken, fatuskón átestek, illetőleg fáról történt leesés következtében. Az orvos szakértői vélemény szerint az élettárs orvosi dokumentációjában egyetlen olyan sérülés sem került feltüntetésre, amely bizonyossággal bántalmazásra volna visszavezethető. A büntetés-végrehajtási intézetben felvett látleleten megjelölt sérülések származhatnak ugyan idegenkezű bántalmazástól, de ez a sérülések jellege alapján kétségkívül nem bizonyítható, a sérülések menekülés közben különböző tereptárgyakhoz ütődés vagy azokon átzuhanás révén is keletkezhettek. Különösen nincs olyan jellegű sérülés leírva, amely – az élettárs által elmondott – égő cigarettának a testen történt eloltására utalna.

A megyei főügyész az iratok újbóli felülvizsgálata alapján megállapította, hogy az eljárás során nem merült olyan adat vagy körülmény, amely arra utalna, hogy az élettársat etnikai hovatartozása miatt hátrányos megkülönböztetés érte volna. A beadványt tevő által megküldött dokumentumok, így a mobiltelefonnal készített fényképfelvételek a nyomozó ügyészség bizonyítékokat mér-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

legelő tevékenysége során, valamint az orvos szakértő által egyaránt értékelésre kerültek. A főügyészség megállapítása szerint a rendelkezésükre álló adatok alapján valóban nem zárható ki, hogy a panaszos élettársát az alapügyben bántalmazás érhette, hiszen ebben az esetben bűncselekmény hiányában került volna az ügy megszüntetésre. Azonban kétséget kizáróan a bántalmazás ténye sem bizonyítható, ezért szüntette meg bizonyítottság hiányában az eljárást a nyomozó ügyészség. A főügyész álláspontja szerint valamennyi beszerzett bizonyíték közül az orvos szakértői vélemény az, amelynek tartalma alapján nem lehet kétséget kizáróan állást foglalni abban a kérdésben, hogy az élettárs sérülései rendőri bántalmazástól vagy a menekülés során szerzett ütődésektől származnak-e. Mindezekre figyelemmel a megyei főügyészség megállapította: a nyomozó ügyészség, valamint a panasz elbírálása során eljáró főügyészségi ügyész helyesen, a jogszabályoknak megfelelően értékelte az ügyben beszerzett bizonyítékokat, s jutott arra a következtetésre, hogy – a Be. 4. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelménynek megfelelően – a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a gyanúsított terhére. Mindezek alapján a főügyész az ügyben további intézkedést nem tartott indokoltnak.

Tájékoztattuk a beadványt tevőt arról, hogy ha minden olyan hazai jogorvoslati fórumot igénybe vettek élettársa ügyében, amely alkalmas volt orvosolni a sérelmezett helyzetet, de ez nem hozott számukra megnyugtató eredményt, akkor lehetőségük van az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni.

Egy másik panaszos sérelmezte a fiatalkorú unokájával szembeni rendőri eljárást és intézkedést. Véleménye szerint a feljelentés és a rendőri intézkedés összefüggésben állhat azzal, hogy ő és családtagjai korábban beadványt tettek a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához.

Az Obtv. 16. § (4) bekezdésébe foglaltak alapján az országgyűlési biztoshoz fordulása miatt senkit sem érhet hátrány. Az Ebktv. 10. § (3) bekezdése pedig megtorlásnak minősíti azt a magatartást, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget. A fenti jogszabályok rendelkezései szerint senkit nem érhet hátrány amiatt, mert korábban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát kérte.

Tekintettel arra, hogy felmerült annak a gyanúja, hogy a panaszos unokája ellen tett feljelentés, valamint az ennek következményeként történt rendőri eljárás intézkedései összefüggésben állhatnak az ombudsmani eljárással, az ügy-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gyel kapcsolatban felkértük a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét vizsgálat lefolytatására. A vizsgálat során kiderült, hogy a panaszos tévedett abban, hogy az unokáját feljelentették volna, ugyanis a települési önkormányzat polgármestere ismeretlen tettes ellen tett büntető-feljelentést, és ennek alapján rendelte el a rendőrhatóság a nyomozást, kisebb kárt okozó rongálás vétségének megalapozott gyanúja miatt. Az ismeretlen tettes ellen folytatott nyomozás komplex folyamat, amelynek kezdeti szakaszában meghatározó szerepe van a nyomozó hatóság adatszerző tevékenységének. Ennek során merült fel információ arra vonatkozóan, hogy a bűncselekmény valószínűsíthető időpontját megelőzően a bűncselekmény helyszínén tartózkodott (tartózkodhatott) – mások mellett – a panaszos unokája is.

Annak meghatározására, hogy egy nyomozás során az ügyben eljáró nyomozó, nyomozó szerv kiket, mikor, milyen sorrendben hallgat ki, nincs egzakt szabály. Ezt részben a rendelkezésre álló bizonyítékok, részben pedig kriminál-taktikai szempontok határozzák meg. Az ügyészség a nyomozás határidejének meghosszabbításakor vélhetően áttekintette az ügy iratait, törvénytelenséggel, taktikai hibával, szakmai hiányossággal kapcsolatos észrevételt a nyomozó hatóság részére nem tett.

A megyei rendőrkapitány megállapította, hogy a panaszos állítása több okból is teljesen megalapozatlannak minősíthető. A büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény ténylegesen megtörtént, amely miatt a település polgármestere hivatalból tett büntető-feljelentést ismeretlen tettes ellen. A beadványozó unokája nem volt gyanúsítottja az ügynek, csupán tanúként vett részt az eljárásban, az eljárás nem ellene irányult. Annak ellenére, hogy a helyi rendőri szervek általában igen szoros kapcsolatban állnak az illetékes területükön működő önkormányzatokkal, a Be. rendelkezései (ezen belül az ügyészi jogosítványok) megfelelő garanciát jelentenek abban a vonatkozásban, hogy még elvi szinten is kizárható legyen az a felvetés, mely szerint bármilyen egyéni vagy testületi sérelem egy hivatalos személy által kezdeményezett büntetőeljárással – a rendőrség közreműködésével – „megtorolható” lenne. A megyei rendőrkapitányság vezetője megállapította, hogy nincs arra utaló adat, tény vagy körülmény, hogy a büntetőeljárás összefüggésben állna a panaszos nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának írt korábbi beadványával. Megállapította továbbá, hogy a büntetőeljárás elrendelésének törvényi feltétele (bűncselekmény megalapozott gyanúja) a nyomozás elrendelésekor fennállt. A vizsgálat nem igazolta a beadványozó felvetését, ezért további intézkedést nem tartottuk szükségesnek.

A rendőrségi eljárásokkal, intézkedésekkel kapcsolatos panaszok között előfordult olyan eset is, amikor a tájékoztatáskérést követően a rendőrkapi-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tányság vezetője nehezményezte levelünket és annak tartalmát, biztosítva bennünket arról, hogy az általa vezetett intézmény munkatársai előítéletektől mentesen járnak el intézkedéseik során. A kapitányságvezető figyelmét is felhívtuk arra, hogy Hivatalunk nem feltételezi, hogy az adott szerv, intézmény dolgozói nem megfelelően, adott esetben előítéletesen járnak el munkavégzésük során. Szükséges azonban felhívni a figyelmet arra, hogy munkánk során számos esetben tapasztalunk kifogásolható intézkedéseket a hatóságok részéről a roma kisebbség ellen indított rendőrségi, nyomozati eljárásokban. Ezért törekszünk minden esetben a beérkezett panaszügyek lehető legalaposabb kivizsgálására.

3.
A büntetés-végrehajtási szervekkel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2007-ben is nagy számban fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik a büntetés-végrehajtási szervek eljárásait, a fogva tartás körülményeit kifogásolták. Számos olyan panasz érkezett, amelyekben a fogvatartottak másik bv. intézetbe történő átszállításukhoz kértek segítséget. A kérelem oka a legtöbb esetben a hozzátartozókkal való kapcsolattartási nehézség volt. Néhány alkalommal azonban előfordult, hogy az elhelyezés körülményei, illetve a személyi állomány részéről történő atrocitások miatt kérték a panaszosok másik bv. intézetbe való átszállításukat.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró beadványában azzal a kéréssel fordult Hivatalunkhoz, hogy segítsünk a családja lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe történő átszállításában.

A beadvány kivizsgálása érdekében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokához (a továbbiakban: országos parancsnok) fordultunk. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló Bv. Kódex. 24. §-a kimondja, hogy a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre. A kapott tájékoztatás szerint – a fenti jogszabály rendelkezésének eleget téve – az országos parancsnok kedvező döntést hozott, és engedélyezte a beadványozó átszállítását egy másik büntetés-végrehajtási intézetbe.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Érkeztek olyan beadványok is, amelyekben a fogvatartottak a büntetés félbeszakításának engedélyezéséhez kértek segítséget. A Bv. Kódex 22. § alapján „a szabadságvesztés végrehajtása fontos okból – közérdekből, illetőleg a fogvatartott személyi, családi körülményei, egészségi állapota miatt – félbeszakítható."

A fogvatartott büntetés-félbeszakítási kérelmet nyújtott be a bv. intézet parancsnokánál, arra hivatkozva, hogy szeretne édesanyja temetésén részt venni. Panaszában azt kifogásolta, hogy a bv. intézet parancsnoka kérelmét elutasította.

A panasszal kapcsolatban a bv. intézet vezetője az alábbi tájékoztatást adta: Az intézet a kérelem benyújtását követően megvizsgálta a temetésen való részvétel előállítás keretében történő engedélyezésének a lehetőségét. Az intézet rendőrségi környezettanulmányt kért, információkat gyűjtött, és elvégezte a fogvatartott bűnügyi előéletének elemzését is. A megalapozott vizsgálat során az intézet nem látott lehetőséget arra, hogy a panaszos részére a temetésen való részvételt akár büntetés félbeszakítása, akár előállítás keretében engedélyezze, így az előterjesztett kérelmet elutasította.

A Bv. Kódex 22. § (3) bekezdése alapján „az elítélt felügyelettel vagy anélkül meglátogathatja a súlyos beteg hozzátartozóját, részt vehet a hozzátartozója temetésén. A büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka elrendelheti bilincs használatát, kivételes esetben megtagadhatja a látogatás, illetőleg a temetésen való részvétel engedélyezését." Jogszabálysértés tehát nem történt, tekintettel arra, hogy a jogszabály lehetőséget ad a bv. intézet parancsnokának arra, hogy megtagadja a hozzátartozó temetésén való részvételt. (Sajnálatos módon a panasz már megkésve – a temetés után – érkezett hozzánk, ezért a kérés teljesítésében nem tudtunk közreműködni.)

Egy másik beadványban a fogvatartott szintén azt panaszolta, hogy büntetés-félbeszakítási kérelmét – amelyet édesanyja betegsége és a ház körül felhalmozódott munkálatok elvégzésére hivatkozva nyújtott be – a fogva tartó intézet nem támogatta. Levelében közvetítésünket kérte rendkívüli beszélő engedélyezése iránti kérelmének továbbítása ügyében is. Leírta, hogy a családja távol lakik a fogva tartó intézettől, nehéz anyagi körülményeik miatt nem tudják látogatni, és csak akkor tudna találkozni hozzátartozóival, ha ideiglenesen átszállítanák másik intézetbe.

A szabadságvesztés büntetését töltő elítélt panasza ügyében az országos parancsnok az ügyet kivizsgálva a következő tájékoztatást adta. A büntetés félbeszakítása iránti kérelmet a fogva tartó intézet parancsnoka elutasította, mert

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

a csatolt több éves orvosi iratok az édesanya aktuális egészségi állapotának igazolására alkalmatlanok voltak, továbbá az sem nyert igazolást, hogy a hivatkozott ház körüli munkákat kizárólag a büntetését töltő elítélt végezheti el. A döntéssel szembeni panaszt az országos parancsnok elutasította, az I. fokú döntés megváltoztatását nem látta indokoltnak. Felhívtuk a panaszos figyelmét arra, hogy azonos tartalmú kérelmet büntetésének félbeszakítása ügyében csak három hónap múlva célszerű benyújtania újra, figyelemmel a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletre (a továbbiakban Bv. Szabályzat), amely kimondja: „érdemi vizsgálat nélkül el lehet utasítani az ugyanazon ügyben, három hónapon belül, ismételten előterjesztett kérelmet, illetve panaszt, ha az új tényt, adatot nem tartalmaz."

Az elítélt rendkívüli beszélő engedélyezése iránti kérelmét az érintett intézetek támogatták, a fogvatartottat ideiglenesen átszállították egy másik büntetés-végrehajtási intézetbe, ahol lehetősége volt találkozni hozzátartozóival.

A tavalyi évben két esetben került sor fogvatartottak személyes meghallgatására. A meghallgatásokra azért volt szükség, mert a beadványt tevők a konkrét panasz leírása nélkül kérték a személyes találkozás lehetőségét. Levelükben úgy fogalmaztak, hogy "nem merik" leírni problémájukat.

A fogvatartottakat – előzetes értesítést követően – a bv. intézetekben hallgattuk meg. Mindkét esetben nyilvánvalóvá vált, hogy többek között azért kérték a meghallgatást, mert a bv. intézet személyzetének magatartásával kapcsolatban merültek fel kifogások. Az egyik esetben a panaszos egy konkrét – az intézet személyi állománya részéről történt – bántalmazás miatt kérte elszállítását. A másik esetben a nevelőre érkezett panasz, mert a fogvatartott úgy érezte, a nevelőjének véleménye miatt nem fog részesülni feltételes kedvezményben. A panaszosok problémájuk megoldását abban látták, ha átszállítják őket egy másik bv. intézetbe. Az átszállítással kapcsolatban, annak lehetőségéről az országos parancsnoktól kértünk tájékoztatást. Az egyik esetben a panaszos átszállítási kérelmét az országos parancsnok elutasította, a másik kérelem tárgyában segítő közreműködésünk eredményesnek bizonyult: másodfokon engedélyezték a fogvatartott átszállítását.

A helyszíni vizsgálaton a fogvatartottak mellett meghallgattuk az intézetek parancsnokát, illetve – ha erre lehetőség volt – a bv. intézet panaszolt munkatársait is. Az egyik meghallgatás idején a panaszolt nevelő szabadságon tartózkodott, így a bv. intézet parancsnokát kértük meg a meghallgatás lefolytatására és a panasz kivizsgálására. A vizsgálat eredményeként a parancsnok ar-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ról tájékoztatott bennünket, hogy a nevelő több esetben is jutalomban részesítette a panaszost, illetve a panaszos átszállítási kérelmét támogatta. A panaszos attól való félelme, hogy a nevelővel való konfliktusa befolyásolná a feltételes kedvezményben való részesítését, azért sem reális, mert jutalmazási javaslataival éppen a nevelő biztosított esélyt arra, hogy a panaszos feltételes kedvezményét esetlegesen pozitívan bírálják el.

A másik esetben, amelyben a személyi állomány részéről történő bántalmazást kifogásolta a panaszos, nem lehetett bizonyítani a testi sértés megtörténtét. Az is tény azonban, hogy a bizonyítás ilyen esetekben lényegében lehetetlen. A szóban forgó bv. intézetből azonban már korábban is érkezett olyan panasz, amelyben a fogvatartott a személyi állomány által történő bántalmazását kifogásolta. Az ügyet a katonai ügyészség vizsgálta.

Fontos véleményt fogalmaz meg egy büntetés-végrehajtással foglalkozó szakértő a bv. intézetek személyi állományával kapcsolatban: „Börtönben dolgozni – ehhez a személyes tehetség és a szakmai hozzáértés kivételes kombinációja szükséges. A büntetés-végrehajtási személyzetnek mozgósítania kell emberi tulajdonságait, amikor az olyan fogvatartottakat kezeli, akik a legmakacsabbak és veszélyesebbek: azért, hogy hidegvérrel, emberiesen és igazságosan járjon el. Csak ilyenkor lehet olyan munkáról beszélni, amelyet az ember hivatásként végez. A »börtön« szó általában konkrét jellemzőket mutat: falakat, rácsokat, zárt ajtajú és rácsos ablakú épületeket. Valójában a börtön legfontosabb aspektusa az emberi dimenziója, mivel emberek egy helyre gyűjtésére szolgál. A börtön a két legjelentősebb embercsoport: a fogvatartottak és a személyzet, aki velük foglalkozik. A börtönök jó működésének kulcsa attól függ tehát, milyen jellegű az e két csoport közötti kapcsolat. A fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatban lévő személyzet csak akkor képes megtartani kötelezettségvállalását, ha egyértelmű és a feladat mibenlétét kifejező üzenetet kap a rendszer vezetőitől. A személyi állomány tagjainak meg kell érteniük, hogy nem kizárólag olyan őrök, akiknek az az egyedüli feladatuk, hogy embereket fosszanak meg a szabadságuktól. Bizonyára nem az a dolguk, hogy a fogvatartottra még nagyobb büntetést rójanak, mint amit a bíróság már kiszabott rá. Ellenkezőleg, őrszerepükhöz nevelői és reformátori szerepnek is kell társulnia. Ehhez pedig kiváló emberi tulajdonságok és szigorú professzionizmus szükséges.”[106]

A bv. intézetek parancsnokai is jelezték, hogy nagy problémát jelent számukra minőségi személyi állomány toborzása. Ennek oka egyrészt a börtön-

[106] Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog.* 2006, Dialóg Campus Kiadó, 136–137. o.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

munka társadalom általi alacsony értékelése, másrészt a végzett munkához képest szintén alacsony munkabérek.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszosok gyakran kifogásolták a kapcsolattartási jog korlátozását.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos ahhoz kérte Hivatalunk segítségét, hogy engedélyezzék számára családtagjaival a kapcsolattartást.

A panasz alapján felvilágosítást kértünk az ügyben eljáró ügyészségtől. A kapott tájékoztatás alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos esetében a hozzátartozóival való kapcsolattartás a nyomozás érdekeit veszélyeztette, ezért az ügyészség a nagykorú hozzátartozókkal megtiltotta a kapcsolattartást. Ugyanakkor a panaszos kapcsolattartását kiskorú gyermekével engedélyezték, ez azonban csak addig volt biztosított, amíg előzetes letartóztatását a rendőrségi fogdán töltötte. Azt követően, hogy a fogvatartott a bv. intézetben került elhelyezésre, az intézetnek „nem állt módjában" beengedni a kiskorú gyermeket felügyelet nélkül a bv. intézetbe.

Tájékoztatást kértünk a bv. intézet parancsnokától, hogy az intézetben hogyan és milyen szabályozás alapján alakult ki az a gyakorlat, hogy kiskorú felügyelet nélkül, engedélyezett kapcsolattartás esetén sem léphet be a bv. intézetbe.

A Bv. Szabályzat 88–89. § szerint: „A látogatásból ki kell zárni azt, akit az ügyész vagy a bíróság a folyamatban lévő büntetőeljárás eredményessége érdekében attól eltiltott, illetve azt, akinek a magatartása – a rendelkezésre álló adatok alapján – az intézet biztonságára veszélyt jelent... Az elítélt egy időben két 18 éven aluli és két nagykorú látogatót fogadhat. A látogatás időpontját és a látogatás időtartamát a parancsnok határozza meg, annak időtartama alkalmanként harminc percnél rövidebb nem lehet".

A jogszabály tehát kifejezetten nem tiltja meg kiskorú felügyelet nélkül történő belépését a bv. intézetbe, így nem lehet tudni, az intézet parancsnoka milyen szabályozás alapján korlátozta azt.

Megkeresésünkre a parancsnok elismerte, hogy jogszabály valóban nem tiltja kiskorú gyermekek bv. intézetbe történt beléptetését, azonban parancsnoki jogkörében – a gyermek védelme érdekében – korlátozta azt. A parancsnok valóban rendelkezik olyan általános felhatalmazással – és nem utolsó sorban felelősséggel -, amely lehetővé teszi számára a látogatás korlátozását. Azonban az lenne a szerencsés, ha a jogszabály egzakt módon, esetleg taxáció formájában felsorolná azokat, akiktől a látogatás joga megvonható, illetőleg akik látogatási joga nem vagy csak kivételes esetben korlátozható.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A fogvatartott másik bv. intézetbe történő átszállítását követően jelezte nevelőjének, hogy pszichés problémái miatt szeretné, ha magánzárkában kerülne elhelyezésre, és televíziókészülék használatát is biztosítanák részére.

Megkeresésünkre adott válaszában az intézet vezetője arról tájékoztatott, hogy a bv. intézetben nincs lehetőség egyszemélyes elhelyezés biztosítására, ezért a panaszos esetében a nyugodt légkört biztosító zárkaközösségbe való elhelyezés volt a cél. Erre a panasz megtételét követően – pár nappal később – sor került. Ezen túl, arra tekintettel, hogy a bv. intézet Házirendje a 37 cm képátlót meg nem haladó televíziókészülék használatát lehetővé teszi, engedélyezték a fogvatartott részére a készülék használatát.

4.
Egy, a rendészeti szerveket érintő vizsgálat esetleges szempontjai

A rendészeti szervekkel kapcsolatos – felelősséget megállapító – vizsgálatok lefolytatása igen nehéz és országgyűlési biztosi eszközökkel szinte lehetetlen feladat.

A rendészeti szervek testületei alapvetően zárt közösségek, amelyeken belül szigorú hierarchia szerinti alá- és fölérendeltség érvényesül, és az autokrata vezetőnek sajátosan nagy – az alárendeltek fegyelmi és szabálysértési ügyeinek elbírálására is kiterjedő – hatásköre (hatalma) van. A testület tagjai által elkövetett valamennyi jogsértés kivizsgálására elsődlegesen a parancsnok jogosult, illetőleg csak bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén van ez alól kivétel. Tehát külső, vizsgálat tartására jogosult szervnek általában a parancsnok véleményére kell hagyatkoznia még olyan kirívónak tekintendő kérdésekben is, mint a fegyverhasználat „jogossága”.

A rendészeti szervek tagjait jellemző bajtársiasság az esetek egy jelentős részében könnyen válhat cinkossággá, azaz olyan véd- és dacszövetséggé, amely a kívülálló részére nem teszi lehetővé a testület működésébe való tényleges bepillantást. A társadalomban élő előítéletek azonban a rendészeti szervek tagjaiban is megfigyelhetők. Az egymás közt lefolytatott beszélgetésekből – különösen, ha azok az interneten keresztül publicitást is nyernek – nem túlzott arra következtetni, hogy az előítélet, illetve szélsőséges esetben akár a rasszizmus is, ugyanolyan arányban fordul elő a fegyveres testületek tagjai között, mint más társadalmi csoportokban. A különbség azonban az, hogy a ren-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

dészeti szervek esetében hatalmi pozícióban lévő emberek előítéletességétől, rasszizmusáról van szó, amely hatalmi pozíció hozzájárulhat az ellenérzések közvetlen, következmények nélküli kifejezésre juttatásához.

Mi lehet a megoldás? Hogyan lehet felszámolni ezt a nemkívánatos helyzetet?

Sokan úgy vélik, hogy a társadalom egészének kellene toleránsabbá, befogadóbbá válnia. Emellett természetesen jelentős szerepe lehet a rendészeti foglalkozásúak pályaalkalmassági szűrésének is. Közismert, hogy például a rendőrségi felvételt szigorú pszichikai és fizikai alkalmassági vizsga előzi meg. A pszichológiai alkalmasság esetén figyelmet fordítanak az erőszakra, korrupcióra hajlamos személyek kiszűrésére. Ennek ellenére tudjuk, hogy vannak erőszakoskodó és korrupt rendőrök is.

Megoldást hosszú távon tehát a felvételi módszerek továbbfejlesztése, finomítása jelenthet, illetőleg az, hogy a rendőrképzésbe kerüljenek be olyan tantárgyak is, amelyek elősegíthetik egy toleránsabb, elfogadó attitűd kialakítását, illetőleg a működés felett érvényesüljön egy olyan civil kontroll, amely nagy valószínűséggel képes felszínre hozni a jogsértő, etikátlan magatartási formákat.

A másik út – amely az előzőekben említettel párhuzamosan járható –, ha sikerül elérni azt, hogy a fegyveres szervek kötelékében egyre több roma származású ember teljesítsen szolgálatot. A rendőrség és a büntetés-végrehajtás vezetői információink szerint ezt már régen belátták, és ún. pozitív diszkriminációs intézkedésekkel segítik roma származású rendőrök, büntetés-végrehajtási alkalmazottak felvételét. Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint azt, hogy azonos kvalitású emberek felvételi jelentkezése során előnyben kell részesíteni a kisebbséghez tartozókat. Ennek ellenére nincs ok az elégedettségre, mert az ilyen intézkedések számarányához képest aránytalanul kevés a hivatásos fegyveres szolgálatra jelentkező roma fiatalok száma. 2008 folyamán – építve a jelenleg már a testületnél dolgozó cigány fiatalok tapasztalataira, szubjektív véleményére is – tervezzük szociológiai és egyéb módszerekkel is megvizsgálni azt, hogy miként érhető el közeledés a cigány kisebbség és a fegyveres testületek között.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VIII. fejezet

Gyűlöletbeszéd – a „visszatérő téma”

1. Ismét a gyűlöletbeszédről

E témával számos alkalommal foglalkoztunk már. Többször elemeztük az Alkotmánybíróság határozatait, melyek a gyűlöletbeszéd uszításon túlmenő büntetőjogi korlátozását – a véleménynyilvánítás jogának indokolatlan korlátozására hivatkozva – alkotmányellenesnek nyilvánították. A Btk. 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás bűntette – változatlan formában – ugyan évtizedek óta szankcionálja az uszítást, ez a rendelkezés a bíróság megszorító értelmezése folytán gyakorlatilag nem érvényesül.

Rámutattunk, hogy az AB 30/1992. (V. 26.) határozatának indokolása azt is tartalmazza, hogy „... a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas”. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy a gyűlöletbeszédről a törvényhozó akár büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék, de nem a köznyugalom elleni bűncselekmények között.

Az AB határozataiból az is kitűnik, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság „vadhajtásainak” korlátozására nem a büntetőjog eszközeit tartja elsősorban alkalmasnak, hanem a magas összegű, nem vagyoni kártérítéssel fenyegető polgári pert [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 178–180].

Visszatérő módon bemutattuk azt is, hogy a polgári jog személyiségvédelmi eszköztára csak az egyéni jogérvényesítési lehetőséget kínálja fel, a nem jogalany közösségek méltóságának védelmére nem alkalmas. A személyiségvédelem eljárási alapszabálya ugyanis a személyes érvényesíthetőség: a bíróságok a valamely közösséget érintő lealacsonyító kifejezések közlése esetén a felperes (mint az érintett csoport meg nem nevezett és be nem azonosítható tagja) kereshetőségi jogának hiánya miatt elutasítják a személyiségi jogi keresetet.

Egy közösség, mint az érintett személy egyik külső vonatkoztatási pontja,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

az önazonosság meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga kétségtelenül személyiségi jog, feltétlenül védendő érték.

A sokszorosan, sok irányból bemutatott gyűlöletbeszéddel most mégis foglalkoznunk kell, mert a magyar társadalom talán soha nem volt ennyire szétszakított, és még inkább azért, mert az Országgyűlés a Ptk. módosításában látta a megoldást. Ismeretes, hogy a módosítást tartalmazó jogszabályt a köztársasági elnök – a jogszabály kihirdetése előtt – alkotmánybírósági normakontrollra utalta.

A véleménynyilvánítás szabadságának ott van vagy lehet pozitív társadalmi hatása – sértő volta ellenére is –, ahol a vitára egyáltalán lehetőség van. Az öncélú gyalázkodás, az egyes társadalmi csoportok aljas és előítéletes lealacsonyításával szemben nincs érvelésre mód. A cigányok, netán a svábok, örmények vagy más kisebbség genetikai alapú bűnözési hajlandóságával szemben nem lehet racionálisan érvelni, mert a feltételezés maga sem racionális. A szélsőséges indulatot, dühöt artikuláló vélemény nem kaphat nagyobb védelmet, mint a megsértett közösség. Az Alkotmánybíróság által előrevetített társadalmi öntisztulás bekövetkezése feltehetően csak hosszabb időtávon valósul majd meg, és jelenleg a véleményszabadság mögé bújva a legalantasabb nézetek törnek utat maguknak.

A közösség méltósága mint személyiségi jog védelmére a közérdekű kereset jogintézménye alkalmas lehet, ha más személy önrendelkezési jogát nem korlátozza. Olyan esetekben viszont, ahol a bántó, sértő, lealázó véleménynyilvánításnak nincs személyében behatárolható címzettje, ez a kérdés fel sem merül.

Az Ebtv. személyiségi jogi közérdekű igényérvényesítésre is lehetőséget biztosít ugyan az ügyész, az Egyenlő Bánásmód Hatóság a törvényben szabályozott egyes társadalmi és érdek-képviseleti szervezetek számára, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

A törvény személyi hatálya alapján a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre azonban mégsem alkalmas. A törvény hatálya[107] ugyanis nem terjed ki az e körben

[107] Ebktv. 4. § Az egyenlő bánásmód követelményét
a) a magyar állam,
b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek,
d) a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek,
e) a közalapítványok, a köztestületek,
f) a közszolgáltatást végző szervezetek,

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

tipikus jogsértőre, a természetes személyre. Másrészt a gyűlölködő a véleménynyilvánítással nem létesít jogviszonyt, véleménye aligha tekinthető eljárásnak vagy intézkedésnek.

Álláspontunk szerint az olyan közérdekű keresetindítás, amelyik kellően körülhatárolt módon, a társadalom legvédtelenebb csoportjai számára biztosítana védelmet, pontosan a körülírt és a közérdeket is sértő „elkövetési" magatartásokkal szemben, nem fojtaná el a szólás szabadságát.

A kormány által készített javaslatra – az előterjesztő hibájából – csak megkésve tehettünk észrevételt. Véleményünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a jogbiztonság és az esetleges joggal való visszaélés elkerülése érdekében a közösség méltóságának polgári jogi védelmét a lehető legpontosabban behatárolható személyi körre szükséges szűkíteni. Ennek megfelelően elhagyni javasoltuk a „világnézeti meggyőződés" és a „politikai vélemény" és a „vagy a személyiség más lényegi vonása" fordulatokat. Ugyanis ezek teljesen eltérnek a polgári jogban jól ismert „jóhírnév" és „becsület" fogalmától, bizonytalanná téve a célzott kisebbségi, közösségi jogvédelmet.

Valamely kisebbségi közösség méltóságát sértő magatartás jellemzően becsület- és/vagy jóhírnévsértő magatartás.

A közösség méltóságának sérelme olyan önkényes, az emberi gondolkodás, ítéletalkotás elemi szabályainak sem megfelelő, indokolatlanul bántó, lealázó véleménynyilvánítással vagy valótlan tény állításával, híresztelésével, illetve való tény hamis színben feltüntetésével valósul meg. Ez a magatartás – a nyilvánosság erejét felhasználva, a kisebbségi csoport társadalmi megítélését súlyosan torzítva, közérdeket sértve – a többség és a kisebbség társadalmi együttélését rombolja.

A közérdekű keresetindítási jogot az előterjesztő javaslatával szemben részben tágítani, részben pontosítani javasoltuk. Véleményünk szerint a kereshetőségi jogot tágabb kör számára kellene biztosítani: 1. az ügyésznek általáno-

---

g) a közoktatási és a felsőoktatási intézmények (a továbbiakban együtt: oktatási intézmény),

h) a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények,

i) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények,

j) az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíjpénztárak,

k) az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók,

l) a pártok, valamint

m) az *a)–l)* pontok alá nem tartozó költségvetési szervek

jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a továbbiakban együtt: jogviszony) kötelesek megtartani

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

san, arra is tekintettel, hogy más személyiségi jogi vonatkozásban is élhet ilyen lehetőséggel; 2. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának faji diszkriminációs körben; 3. A „közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú" fordulat elhagyásával az emberi és állampolgári jogok védelmét célul kitűző társadalmi szervezeteknek és alapítványoknak.

A társadalmi szervezetek és alapítványok kereshetőségi jogát szűkíteni javasoltuk, hogy mindig az adott ügy jellege, tárgya döntse el, melyik jogvédő szervezet fordulhat bírósághoz. Nem lenne helyes, ha például egy melegszervezet valamely vallási kisebbségi csoport jogait sértő magatartás miatt indíthatna pert.[108]

Konkrét szövegjavaslatot is kidolgoztunk, amelytől azt reméljük, hogy valamilyen módon jogi szabályozást nyer a kérdés. Az általunk javasolt normaszöveg a következő:

„76./A § (1) A személyhez fűződő jog sérelmét jelenti különösen az a nyilvános és közérdekbe ütköző magatartás, amely faji hovatartozás, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, vallási meggyőződés, vagy szexuális irányultság szempontjából kisebbségben lévő társadalmi csoport becsületét vagy jóhírnevét sérti.

(2) [Az előterjesztő változatlan normaszövege.]

(3) Az (1) bekezdés szerinti igények érvényesítésére az ügyész, az ügy tárgya szerinti körben azok a társadalmi szervezetek és alapítványok, amelyek alapokiratukban rögzített célja az emberi és állampolgári jogok védelme, faji diszkriminációs vonatkozásban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is jogosult."

2.
Magyar Gárda – új jelenség a kisebbségellenesség hazai történetében

2.1.
Megalakulás, működés, politikai, társadalmi visszhang és jogi megítélés

A Magyar Gárda nevű szervezet hagyományőrző és kulturális egyesületként a Jobbik Magyarországért Mozgalomhoz kapcsolódóan, 2007 augusztusában alakult társadalmi szervezet, amely – árpádsávval ellátott fekete-fehér egyen-

[108] Ez az érvelés megjelenik a köztársasági elnöknek az előzetes normakontrollra irányuló indítványában.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ruhája és pártmilíciára emlékeztető jellege miatt – már hetekkel megalakulása előtt is heves vitákat váltott ki.

A gárdát egyesületként alapították meg és jegyeztették be, mely alapító nyilatkozata szerint „része vagy gerince" kíván lenni a felállítandó nemzetőrségnek, és – szociális és karitatív missziók támogatása és szervezése, illetve a katasztrófaelhárítás és polgári védelem mellett – a „nemzeti önvédelem erősítésében" és „rendvédelmi" feladatok ellátásában kíván aktívan részt venni. Augusztus 25-én avatták fel a gárda első 56 tagját, a második avatási ünnepséget 2007. október 21-én tartották a Hősök terén. A rendezvényen 517 új gárdista tett esküt.

Az avatáson felsorakozott a második világháborús magyar katonaruhát és árpádsávos, közepén rovásírásos H betűt ábrázoló, a nyilasokéhoz hasonló karszalagot viselő Nemzeti Őrsereg[109] nevű szervezet harminc tagja is, akik „bajtársi szövetségre" léptek a gárdával. A megalapítást az antifasiszta, a baloldali, valamint a roma szervezetek kb. 500-1000 fős tiltakozó demonstrációja kísérte, továbbá a budapesti Olimpiai parkban, ahol kb. 50 fő jelent meg, civil, antifasiszta és homoszexuális érdekvédő szervezetek tüntettek a Gárda megalakulása ellen.

A Magyar Gárda kezdettől fogva katonai jellegű külsőségeket hangsúlyoz, de alapszabálya szerint nem fegyveres testület, mivel a magyar alkotmány tiltja politikai célt szolgáló fegyveres szervezetek létrehozását az egyesülési jog alapján. Ugyanakkor hangsúlyozott célja a Jobbik által szorgalmazott „Nemzetőrség" leendő bázisának megteremtése, mert úgy véli, háborús helyzet esetén – amit a Magyarországgal szomszédos, szövetséges NATO-tagállamok Magyarország elleni támadásának veszélyeként írt le az egyesület elnöke – nincs, aki megvédené az országot. Nem sokkal megalakulása után, 2007 szeptemberében több hetes országjáró körútba kezdett a Gárda, az ország több településén tartottak lakossági fórumokat, melynek során számos helyen utasították vissza vagy mondták le a gárdisták szereplésére kiválasztott helyszíneket a bérbeadók.

A szervezet egyenruhásai a Nemzeti Őrsereg tagjaival együtt 2007 decemberében Tatárszentgyörgyön a romák szegregációját követelve rendeztek felvonulást a „cigánybűnözés" ellen, a „Vidék Közbiztonságáért" címmel, ahol a felszólalók a vidék közbiztonságának középpontjába a magyar-cigány ellenté-

[109] A Nemzeti Őrsereg egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei félkatonai alakulat, amely az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozik, jóllehet a bíróság egyesületként történő bejegyzési kérelmüket elutasította. Ennek ellenére a gyakorlatban működnek, rendszeresen tartanak egyenruhás felvonulásokat, demonstrációkat.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

teket állították avval, hogy a cigány kisebbség tagjait gyakorlatilag bűnelkövetőként, a többségi társadalmat pedig e bűnözés áldozataként tüntették fel. Az erődemonstrációnak szánt megmozdulást jogvédők és a helyi romák tiltakozó sétája, és a templomban a második világháború cigány és zsidó áldozataiért elmondott imája előzte meg. A gárdisták nem vonulhattak végig a cigányok lakta részen, ahogyan eredetileg tervezték, de megtarthatták a rendezvényt, amelyet megelőzően a Jobbik alelnöke közleményben fejtegette a „cigánybűnözés" összefüggését a cigányság „vérfertőzés útján degenerálódó" rétegével.

A gárda szellemiségét és működését a nyugati[110] és a hazai nem jobboldali sajtó, a jelenlegi magyar kormány, továbbá több önkormányzati képviselőtestület[111] részben a nemzeti radikális, részben attól eltérően szélsőjobboldali félkatonai szervezetnek tekintette, de nem volt ritka a hazai baloldali sajtóban a „fasiszta", „újfasiszta" jelző sem.

Mindezzel szemben a Jobbik tagadta, hogy bármiféle magánhadsereg építésébe kezdett volna, az alapítók szerint a gárda „nem náci, nem fasiszta" és nem félkatonai szervezet, egyszerűen csak „magyar", és nem kívánják a harmincas évek szélsőjobboldali szervezeteinek tevékenységét folytatni.

A köztársasági elnök a gárda körüli vitákkal kapcsolatban egy rövid nyilatkozatot adott ki, miszerint elítéli mind a „félelemkeltő" rendezvényeket, mind a „félelemmel való manipulálást".

A Fővárosi Főügyészség törvénysértőnek találta a Magyar Gárda működését, mert bizonyos meghirdetett céljai, amilyen a katasztrófa- és rendvédelmi feladatok ellátása, nem szerepel az alapszabályában. Ha a szervezet nem tesz eleget a felszólításnak, hogy alapszabályával összhangban működjön, az ügyészség kérheti a feloszlatását. A Magyar Gárda vezetősége az alapszabály

[110] Például a *Spiegel* című tekintélyes hamburgi hetilap október 20-i száma „A múlt szélsőséges rémképe" címmel számol be az újságírót az egykori SA-alakulatokra emlékeztető, szerinte erőszak alkalmazására is készen álló szervezetről.

[111] „Csepel, ahol évszázadok óta békében élnek és dolgoznak együtt a magyar államot alkotó nemzetiségek, választott képviselőinek határozatával a fővárosban elsőként mondott nemet a közelmúltban félelmet és megütközést keltő, a köznyugalmat veszélyeztető demonstrációiról hírhedtté vált Magyar Gárda szellemiségére, a lezajlott és tervezett akcióira, valamint az egész szervezetre" – áll a kerület világhálós honlapján. A XXI. kerületi önkormányzat tehát a jövőben nem járul hozzá a Magyar Gárda területfoglalási engedélyének kiadásához, továbbá a szervezet nem kaphat engedélyt arra sem, hogy önkormányzati helyiségben rendezvényt tartson. A hírek szerint Terézváros sem kér a Magyar Gárdából, hiszen a budapesti VI. kerület képviselő-testülete december 20-i ülésén nemkívánatos szervezetnek nyilvánította a gárdát. „Elutasítja a szélsőségeket, bárminemű kirekesztést, idegengyűlöletet, az ezt kifejező cselekedeteket, és ezek ellen Terézváros területén minden rendelkezésre álló eszközével fellép" – áll az Önkormányzat közleményében.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

módosítását jelentette be, és felfüggesztette, de az alapító nyilatkozatból nem törölte a kifogásolt részeket, köztük a katonai jellegű működés lehetőségére utaló kitételeket a nemzeti önvédelemről és a Nemzetőrségről.

A Fővárosi Főügyészség 2007 decemberében a szervezetnek a mások jogait és szabadságát sértő, illetve mások megfélemlítésére alkalmas tevékenységére hivatkozva a Fővárosi Bíróságnál kezdeményezte a Magyar Gárda Egyesület feloszlatását.

Egy 2007. év végi közvéleménykutatás szerint a Magyar Gárda megalakulása a megkérdezettek 21%-ban félelmet kelt, 38%-uk általában veszélyesnek, 23%-uk komolytalan dolognak tartja, amit csak a média fúj fel, 13%-uk pedig rokonszenvesnek találja a gárdát.

2.2.
A gárda létének, működésének veszélyei kisebbségi jogi szempontból

Kezdjük a fejtegetést egy régi eset felidézésével. Alig több mint tíz évvel ezelőtt egy település önkormányzatának képviselő-testülete – egyébként a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére – rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre, s a testület úgy döntött, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatossá nyilvánítja, s a jövőben mindent megtesz annak érdekekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint a hasonló „nemkívánatos” személyek beköltözését megakadályozza. Az önkormányzat tehát a közbiztonsági klauzulát használta fel arra, hogy a neki nem tetsző magatartást, életmódot (valójában társadalmi csoportot) „veszélyesnek” minősítse. Ezzel a döntéssel tehát az önkormányzat lényegében – a közbiztonság érdekekére hivatkozással – „potenciális bűnözővé” avatott embereket, akiknek büntetőjogi felelősségét senki sem állapította meg, s ehhez még egy új jogellenességi kategóriát (nemkívánatos személy) is teremtett.

A kisebbségi ombudsman akkori vizsgálata szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybe vett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteken belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.[112] Először történt meg a rendszerváltás óta, hogy a romák emberi jogainak védelmében egy állami szerv alkotmányellenesség[113] címén kezdeményezze egy városi önkormányzati határozat visszavonását, egyszersmind elmarasztalja a jegyzőt és a megyei közigazgatási hivatalt, amiért elmulasztották a törvényességi felügyeleti jogukból eredő kötelességüket.

Miért idéztük fel ezt a régi ügyet? Azért, mert ami tíz évvel ezelőtt – az „elkövetői" és a „sértetti" oldalon egyaránt – „csupán" alkalomszerű helyi megmozdulásnak volt minősíthető, az adott roma közösség és a helyi bűnözés összekapcsolását illetően, az a gárda és a mögötte álló politikai erők megjelenésével a széles sajtónyilvánosság révén immár országossá, és – „sértetti oldalon" – a cigányság egészét érintő üggyé vált.

A mozgalom, a szervezet és a retorika közjogi megítélését az ügyészség elvégezte, ehhez tehát – alkotmányjogi szempontból – annyit fűznénk hozzá, hogy alapjaiban sérül a jogbiztonság követelménye is, hiszen jogállamban nemcsak abban kell biztosnak lenniük a polgároknak, hogy a közhatalmat gyakorló szervek nem alkalmaznak velük szemben törvényes alap nélkül jogi szankciókat és eljárásokat (ezt sértette a képviselőtestület akkori határozata), hanem abban is, hogy egy adott kisebbségi közösséggel szemben a társadalom többsége – vagy annak nevében valamely csoportja – nem alkalmazza a kollektív büntetés (megfélemlítés) elvét, gyakorlatát pedig még kevésbé.

„A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető." (11/1992. (III. 5.) AB határozat) Hozzátesszük: hát még a nyilvánvalóan igazságtalan követelések!

Ami pedig a jelenség kisebbségi szempontból történő társadalomra veszélyességét illeti, ahhoz az uszító jellegű verbális megnyilvánulások (gyűlöletbeszéd) által keletkezett veszélyforrások jól ismert „szerkezetére" kell utalnunk, ami három elemből áll:

a) veszélybe kerül a társadalmi többség békéje, nyugalma, tehát az ún. köz-

[112] *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről.* Budapest 1998, OBH.

[113] A kisebbségi ombudsman álláspontja szerint a határozat sérti az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság vélelmét, a mozgás és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyugalom,[114] erősödik a többségi társadalomban amúgy is meglévő, racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződés, ezáltal a közhangulatot olyan módon formálódhat át, amely megkönnyíti, hogy a kisebbségellenes csoportok céljaikat erőszak vagy fenyegetés alkalmazása útján érjék el;

b) veszélybe kerül az adott kisebbségi közösség biztonságérzete, hiszen ezek a megmozdulások – túl a fellépés közvetlen hatásain – nyilvánvalóan kisebbségellenes indulatokat gerjesztenek, illetve erősítenek fel, emellett nehezítik a közösség tagjainak szabad identitásválasztását, mintegy sugallva, hogy „másságát" „bűnnek", természetellenes állapotnak tekintse;

c) végezetül alkalmas a szerveződését erősíteni olyan – a gárdához hasonló célokat kitűző elsősorban fiatalkorúakból álló – csoportosulásoknak, melyek készséget mutatnak arra, hogy a kisebbségellenes célok megvalósítására közvetlenül törekedjenek.

[114] A köznyugalom – az egyik lehetséges értelmezés szerint és kisebbségi jogi megközelítésből – a jogbiztonságot is magában foglaló közbiztonság tudati tükröződését fejezi ki, azt nevezetesen, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hogy sem a közhatalom, sem egyéb társadalmi csoport nem áll útjában a törvényeket tisztelő „másság" legkülönbözőbb kifejeződési formáinak (tehát az ún. multikulturalitásnak), az egyének és közösségeik önazonosságra, integrációra, asszimilációra, adott esetben önkéntes szegregációra irányuló törekvéseinek, hogy a közbeszéd egyrészt kiveti magából a „gyűlöletbeszéd" legdurvább formáit (az kevés, hogy a gyalázkodás a gyalázkodót is minősíti a nyilvánosság előtt), másrészt a mindenkori gazdasági kulturális és politikai elit következetesen elhatárolódik ezektől a megnyilvánulásoktól, végül a közhatalom rendelkezik olyan szankciórendszerrel, meg egy olyan igazságszolgáltatással, amely kellő következetességgel, szigorral és magas társadalmi támogatottsággal képes fellépni a gyalázkodó, kifejezetten a védett közösségek becsületébe gázoló megnyilvánulásokkal szemben. A többségi társadalom attitűdskálája mérhető, a számukra nehezen elfogadhatónak, idegennek, esetenként határozottan elutasítandónak tekintett társadalmi csoportok megítélését illetően, és egy ilyen vélemény-térkép egyben kifejezi a multikulturalitás pillanatnyi állapotát.

Ha viszont általánosabb jelleggel szeretnénk a köznyugalmat körbehatárolni, akkor az ún. szubjektív biztonság, a jó biztonságérzet tartalmi elemeiből lehet kiindulni. A jó biztonságérzet számtalan veszélyforrás – kockázati tényező – együttes féken tartásától, illetve a veszély gátló tényezők működőképességétől, továbbá attól, hogy mekkora lakossági szimpátia és bizalom húzódik meg a veszélyelhárítás hivatalos képviselői és teljesítményük mögött. Ez a fajta közös nyugalom mindenfajta életminőség alapfeltétele, hiszen – a teljesség igénye nélkül – annak a társadalmi tudatban való tükröződését foglalja magában, mint a katonai és társadalmi értelemben vett béke, igazságosság, működő jogállamiság, egészséges környezet, gazdasági stabilitás, és nem utolsósorban bűnözésmentes mindennapok az egyén számára, de legalábbis annak a határozott érzetet, hogy a bűnüldözés képes a közösség rosszallását leginkább kiváltó jogsértések gyors felderítésére, a felelősségre vonás feltételeinek megteremtésére. A jó biztonságérzet része persze az is, hogy „bűnt" kövesse a közösség igazságérzetével nem ellentétes szankció, illetve a sértetti kártalanítás.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Már régen nagyobb veszélyről van szó, mint a köznyugalom elvont veszélyeztetése, amiről tudjuk – a „gyalázkodás” elkövetési magatartásával kapcsolatban –, hogy az Alkotmánybíróság nem tartott elég súlyosnak ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben vett alapjogi korlátozás indokául szolgálhasson.

Egyrészt fennáll egy eszkalációs veszély, ami részben magában foglalja a megrendült közbiztonságért bűnbakká kikiáltott célcsoportok körének bővülését (lásd a legutóbbi időben a „svábbűnözés”-ről szóló híreket), másrészt kifejezetten megdőlni látszik az a korábbi, az AB által is osztott feltevés, hogy a nyilvánosság egy idő után kiveti magából a durván előítéletes, rasszista megnyilvánulásokat, illetve hogy a gyalázkodó önmagát bélyegzi meg, járatja le, tehát elkerülhetetlenül szembesülnie kell a „köz” megvetésével.

Érzékelni kell azt is – és ez az új körülmény nem csekély mértékben felelős sokak érzelmi azonosulásának kiváltásáért –, hogy megjelent a retorikában a többségi társadalom úgymond jogos önvédelme, annak a beállítottságnak a társadalmi tudatba sulykolása, hogy ha a közhatalom tehetetlen a „cigánybűnözéssel” szemben, nekünk kell kézbe venni saját biztonságunk intézését. A társadalmi többség áldozattá válásának felmutatása emellett – a bűnözés valóságos adatainak és struktúrájának ismerete nélkül – még azokból is szolidaritási reflexeket válthatnak ki, akik egyébként nem rendelkeznek rasszista jellegű előítéletekkel, de – megrendült, vagy a korábbiakhoz képest bizonytalanabb társadalmi helyzetük felelőseit keresvén – náluk könnyebb fogadókészségre lel egy adott etnikai csoport vagy csoportok bűnbakká kikiáltása.

Nem véletlen tehát, hogy a mértékadó hazai jogirodalomban egyre határozottabban fogalmazódnak meg azok az álláspontok, melyek erős kétségeiket hangoztatják a szólásszabadságot érintő alkotmánybírósági gyakorlat optimizmusát illetően, miszerint az „okos közvélekedés” csak nyílt politikai vitákban tud kiformálódni, ahol a gyalázkodó önmagát bélyegzi meg. Igen, mondhatjuk mi is, de csak akkor, ha valóban racionális diskurzusról, versengő érvekről van szó, melyek megerősítésre vagy éppen cáfolásra érdemesek.

De milyen érveket lehet felsorakoztatni az ellenséges, mocskolódó kifejezésekkel szemben? „... az olyan közlések, (...) melyek alkalmatlanok arra, hogy a kommunikációs tér kialakulásához és fenntartásához hozzájáruljanak, a fokozott védelemre nem tarthatnak igényt.”[115] Tehát a jogtudósi álláspontok

[115] Bárd Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Budapest 2007, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 158–159. o. Hasonló következtetésre jut Sajó András: Rasszista nézetek büntetésének alkotmányosságáról. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet*. Budapest 2004, KJK-KERSZÖV, 482. o.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

szerint nem a közlés tartalma (legyen bármennyire undorító, elriasztó is ez a tartalom) kell hogy kijelölje a büntetőjogi üldözhetőség határait, hanem az argumentálhatóság, az ésszerű érvekkel való szembesíthetőség.

2.3.
Mit tett ez ügyben a kisebbségi biztos?

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2007. december elején látta elérkezettnek az időt arra, hogy a gárda működésével, illetve az e köré szerveződő rasszista megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánossághoz, illetve a magyar társadalom felelősségteljesen gondolkodó választott vezetőihez forduljon: szólaljanak meg végre, és ítéljék el a nyilvánosság előtt a hasonló tartalmú szélsőséges megnyilvánulásokat. A közjogi méltóságokhoz 2007. december 7-én kelt levelében a kisebbségi biztos leszögezte: „Egy emberi jogokat tiszteletben tartó, nyitott európai társadalomban nem engedhető meg és nem fogadható el, hogy magát politikailag legitimnek tekintő mozgalom vezetője ilyen tartalmú[116] nyilatkozatot tegyen."

Néhány nappal a három hivatalban lévő ombudsman adott ki közös nyilatkozatot, amelyben mélységes megdöbbenésüknek adtak hangot a magyarországi rasszista jelenségek felerősödése miatt.

Sólyom László köztársasági elnök késlekedés nélkül válaszolt a biztosi levélre, amelyben a gárda tatárszentgyörgyi felvonulását kifejezetten cigányellenes tüntetésnek minősítette, másrészt rámutatott: „Amellett, hogy ideológiájuk elvetendő, ezek az akciók gyakorlatilag is mérhetetlenül károsak, olyan légkört teremtenek, amely csakis nehezíti a cigányság társadalmi beilleszkedésének előrehaladását." A levélben kitért arra is, hogy támogatja a kisebbségi biztost azokban az erőfeszítésekben, melyek célja a jogok érvényesítése és védelme, mindenki szabadságának biztosítása, a cigányság társadalmi helyzetének megoldása. A kisebbségi biztos a köztársasági elnökhöz írt újabb levelében történelmi tettnek, a rasszizmus elleni küzdelem fordulópontjának minősítette az államfő levelét.

Időközben a kormányálláspont is napvilágra került, hiszen a miniszterelnök – a kormányszóvivő útján – a leghatározottabban elítélte a gárda december 9-i demonstrációját. A kisebbségi biztoshoz küldött levelében a kormányfő üdvözölte a biztos kezdeményezését, és rámutatott arra, hogy a kormány már a gárda magalakulásakor kifejezésre juttatta e szervezet erköl-

[116] A levél arra a sokszor hangoztatott, nyíltan rasszista álláspontra utal, melynek lényege szerint a cigányság úgymond „fajspecifikus" tulajdonsága a bűnözés.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

csi és politikai értelemben vett elfogadhatatlanságát: „A kormány akkor figyelmeztette a közbeszéd minden alakítóját, a közélet minden befolyásos szereplőjét, hogy az egyértelmű szavak, a nyílt elhatárolódás elmulasztására nincs többé erkölcsi mentség, hiszen nemzeti tragédiánk, a Holocaust után soha többé nem beszélhetünk ártalmatlan antiszemitizmusról vagy ártatlan hungarizmusról."

December második hetében érkeztek az ombudsmani hivatalba a megszólított közjogi méltóságok egyetértést, szolidaritást kifejező válaszlevelei. Az Országgyűlés elnöke rámutatott, hogy számos nyilvános fórumon elítélt és visszautasított minden félelemkeltő és uszító magatartást. Hasonlóan nyilatkozott a Legfelsőbb Bíróság elnöke is, aki azt is kinyilvánította, hogy a közösségek méltóságát súlyosan sértő megnyilvánulásokkal szemben hatékonyabb jogi szabályozásra lenne szükség. Mindeközben a kisebbségi biztos álláspontjával egyetértő leveleket küldtek a parlamenti pártok frakcióvezetői is. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség elnöke is biztosította az ombudsmant arról, hogy mindenkor számíthat pártjára, ha fel kell lépni az etnikai alapú gyűlöletkeltéssel szemben.

2.4.
Egy rasszizmusellenes stratégia néhány eleme

Szociológiai és csoportlélektani tanulmányokból tudjuk, hogy egy előítéletes magatartást (még pontosabban a mögötte meghúzódó, alapvetően érzelmi motívumok által irányított nézetrendszert) a „felvilágosító" szándékú, racionális érveléssel önmagában még nem lehet megváltoztatni. Nem elég tehát az előítélet célcsoportjáról annak valóságos helyzetét és így az előítélet tartalmának hamisságát felmutatni, mélyebbre kell ásni, az előítélet alanyát kell önmaga helyzetével, az előítélet-képződés lélektani és társadalmi okaival szembesíteni, olyan társas helyzetek és közvetlenül átélt élmények tömegét teremteni számára, ami egy idő után kényszerűen vonatja le vele a következtetést: egyszerre tartozom a többféle értelemben vett többséghez, evvel egyidejűleg számtalan kisebbséghez is, a többség-kisebbség viszonya tehát relatív, változó, újraértelmezhető, tehát én is kerülhetek bármikor egy diszkriminált kisebbség tagjának helyzetébe.

Az egyének és közösségek érzelmi világának részét képező, az előítéletes vélemény irracionalitását fokozatosan beláttató „aha"-élmények nélkül nehezen képzelhető el hatékony előítélet-ellenes küzdelem. Mindezt azért kell hangoztatni, mert „Ebben az egydimenziós, ezért torzító értelmezési tartományban a cigányság és a »többségi társadalom« adott csoportjai közötti mind drámaibb

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

konfliktust, valamint annak feloldását félrevezető pusztán a bűnös előítéletekre, továbbá az ellenük folytatott aufklérista küzdelemre leegyszerűsíteni."[117]

Témánkra fordítva mindezt, és a fenti megfontolást is szem előtt tartva, de mégis bízva a „tiszta beszéd" erejében, úgy gondoljuk, hogy nem tartanánk itt, ha az utóbbi másfél évtizedben a magyar társadalom a bárki által elérhető vagy könnyen hozzáférhető fórumokon kapott volna rendszeres, tárgyilagos, közérthető „eligazítást" egyrészt a hazai cigányság helyzetének alakulásáról, másrészt a bűnözés valóságos adatairól, okairól és struktúrájáról. Ma még persze nem tudjuk felmérni, hogy a „gárdás" retorika milyen társadalmi rétegeket és milyen erősséggel szólít meg, az azonban állítható, hogy még romló gazdasági körülmények között, ahol össztársadalmi szinten rendült meg biztonságérzet, a „célközönség" védettebb állapotban lenne mondjuk egy olyan – kormányokon átívelő – közbiztonsági stratégia sikeres népszerűsítésével – a szónak a legkevésbé sem propagandisztikus értelmében –, amely

„A bűnt a társadalmi ellentmondások következményeként ábrázolja, ezért nem tartja lehetségesnek a közösségek felosztását jókra és rosszakra, amiként azt sem, hogy a jogkövető és a jogsértő magatartások között mindig felismerhető határokat állapítson meg. Ebből következően óvakodik attól, hogy a bűnözés elleni küzdelmet háborúnak ábrázolja, mert az ilyen stratégiát azonosnak tartja azzal, amikor a társadalom saját magának üzen hadat.

Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket, valamint a devianciára hajló személyiség jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem. Támogatja a társadalom pozitív kontroll-mechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenthető a veszélyes helyek száma, mérsékelhetőek a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása. A szolidaritás és az esélyteremtés módszereivel arra törekszik, hogy az új értékek előállításában történő részvétel és az azokból való részesedés a társadalom minden tagja számára nyitva álljon."[118]

Ma azonban még más a helyzet: nemcsak hogy nincs a fejekben ez a fajta – preventív, a bűnt nem eredendő rosszként értékelő – kommunikációs straté-

[117] Debreceni József: Fejek a homokban, *Népszabadság,* 2008. január 12.

[118] Finszter Géza: *A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre.* Budapest 2006, (kézirat).

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

gia, hanem egyre többek valós tapasztalata „az állam nem véd meg a bűnözéstől” élménye, melyet ma már nem lehet kizárólag a közbiztonságot állami monopóliumként kezelő állampárti korszak maradványának tekinteni. A prevenció hiányának érzete mellett tehát elkerülhetetlen avval a közgondolkodásban egyre inkább helyet kapó nézettel is szembesülni, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervei a már megtörtént jogsértésekkel kapcsolatban sem mutatnak fel gyors, következetes, a legalitás elvét komolyan vevő (bűn nem maradhat büntetés nélkül), a társadalmi többség igazságossági igényeit kifejező szankcionálást és a sértetti kárigényeket is reparálni képes teljesítményt. Mivel a „gárdás” retorika egyik méregfoga a társadalom bűnüldözési értelemben vett magárahagyottsága, egyre sürgetőbb kormányzati feladat a bűnüldözés és a bűnmegelőzés szerveinek átvilágítása, valós teljesítményeik és persze diszfunkcióik bemutatása. Aligha kétséges, hogy ebből a megismerési, önmegmutatási folyamatból a büntető-igazságszolgáltatás szervei sem maradhatnak ki.

Már említettük, hogy a gyűlölködésre mégis racionális érvekkel válaszolni kívánó, „igazságfelmutató” stratégia másik eleme a hazai cigány közösség helyzetének bemutatása kellene hogy legyen, ideértve a valóságos munkaerőpiaci helyzetet, s ennek tükrében az ún. mélyszegénységben élők szinte teljes esélytelenségét legális munkára, jövedelemre. A cigányságban a bűnt és a bűnözőt látó és láttatni kívánó társadalmi és politikai erőtényezőket, de a „semleges” többséget is meg kell kérdezni arról, hogy vajon hová és kihez forduljon, aki ezen a szinten él, és a segélyek nem fedezik a családja megélhetését? A korábban erős társadalmi elutasítást kiváltó ún. megélhetési bűnözéssel igenis ismételten foglalkozni kell (arányaik, elkövetési módok, ténylegesen okozott kár, a felderítés és a felelősségre vonás adatai stb.), nem azért, mert ez a magatartás egyetlen percre is jogilag elfogadható vagy rehabilitálható, de azért, mert a közvéleménnyel tudomásul kellene vetetni, hogy jelenleg vannak olyan települések, ahol a lakosság egy része – etnikai hovatartozásra tekintet nélkül – a puszta létfenntartás érdekében kénytelen a vagyon elleni bűncselekményeket is magában foglaló deviáns életformát „választani”.

Tudjuk, hogy az előítélet-képződés faktorai elsődlegesen a társadalom szocializációs „műhelyei”, elsősorban a család, az iskola, a kamaszkortól kezdődően a kortárs csoportok, végül mindaz, amit a fiatalok a nyilvánosság ma már beláthatatlan tömegű fórumaiból a maguk számára példaértékűnek, vagy legalább respektálhatónak értékelnek.

Ebből a konglomerátumból itt – tézisszerűen – csak az iskolában elsajátítható, az előítélet-mentesség esélyét magában foglaló néhány „technikát” emelnénk ki. Kriminológiai alapismeretekre éppúgy szükség volna, mint a

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

különböző veszélyhelyzetek elhárításáról, a konfliktuskezelés módjairól, a kisebb súlyú jogsértések megelőzési technikáiról szóló útmutatóra. Tudatosítani a fiatalokban, hogy a multikulturalitást értéknek tekintő társadalomban

a) a többségi társadalom értékrendjétől idegen, de a közösség nyugalmát, biztonságát nem veszélyeztető „másságokat" a közösségnek tolerálni kell;

b) a közösség életét kifejezetten veszélyeztető vagy zavaró magatartásokat lehet jogilag tilalmazni és szankcionálni, de itt is törekedni kell a jogsértés hátterének feltárására, annak mérlegelésére, hogy vajon adottak-e a jogszerű magatartás biztosításának jogon kívüli eszközei.

A származásból, kilátástalan szegénységből, szülők szenvedélybetegségéből stb. eredő magatartási problémák és a sokszor evvel járó társadalmi kirekesztettség olyan alapproblémákat is jeleznek, mint például az önbizalom hiánya, amely a fiatalokat könnyen elindíthatja az enyhe súlyú bűnelkövetés, majd pedig a bűnözővé válás útján, de éppúgy indukálhat erőszakra kész, rasszista motívumokból fakadó politikai indulatokat is, melyek kihasználására és manipulálására ma már készen állnak egyes „felnőtt" szervezetek. Programok kellenek tehát – az antiszociális „energialevezetések" alternatívájaként – a település veszélyeztetett fiataljainak szabadidős foglalkoztatására, olyanokra, amelyek megfizethetőek, készségfejlesztők, konvertálható ismereteket, illetve készségeket adnak, egyszerűen olyan társas készségeket lehet gyakorlásuk során „beszerezni", mint az empátia, az együttműködés és a becsületesség.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IX. fejezet

Nemzetközi kapcsolatok

A nemzetközi együttműködés és nyilvánosság

A kisebbségi ombudsman tevékenysége döntően a magyarországi kisebbségvédelemmel kapcsolatos kérdésekre irányul. Ennek hatékonyságát, az európai uniós tagság elnyerésénél is követelményként állított kisebbségekkel kapcsolatos jogok védelmét és az egyenlő bánásmódot azonban az emberi jogok és az alkotmányos hagyományok mércéjén keresztül lehet csak megítélni. Ezért nagy jelentősége van a kisebbségi biztos határokon átlépő együttműködésének, a nemzetközi nyilvánosság fórumainak. Így a nemzetközi szakmai kapcsolatok bővítése, a tapasztalatcsere a jövőben is fontos szerepet játszik az ombudsman munkájának alakításában. A beszámolási időszakban több szinten is erősíteni igyekeztünk a nemzetközi együttműködés formáit.

Számos külföldi delegációt fogadtunk és tájékoztattunk a magyarországi kisebbségek helyzetéről, valamint tevékenységünkről. Látogatást tettek nálunk többek között az Oroszországi Föderáció, Olaszország, Németország nagykövetségének képviselői. Látogatásuk célja az újonnan hivatalba lépett kisebbségi ombudsman személyének és elképzeléseinek megismerése mellett a hazai kisebbségek helyzetéről való tájékozódás volt.

Az EU Twinning projekt keretében török szakértői csoport érkezett Magyarországra az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód és a nemek közötti egyenlőség kérdéseinek tanulmányozása céljából. Az általános biztos munkatársaival együttműködve előadást tartottunk számukra az antidiszkriminációs jog főbb kérdéseiről, ilyen típusú panaszainkról, vizsgálatainkról, valamint a kisebbségi biztos hivatali működéséről.

Az International Centre for Democratic Transition nevű civil szervezet megkeresésére – az összes parlamenti biztos munkatársainak közreműködésével – tájékoztattuk a kosovói ombudsmani és a macedón „Emberi jogok és szabadságok védelmezője” intézmények vezetőit, illetve munkatársait a magyarországi országgyűlési biztosok munkájáról. Az általános és a külön bizto-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

sok munkatársai előadásaikban összegezték a magyarországi ombudsmani rendszer tapasztalatait, majd az országok szakértői témakörönként konzultáltak.

A 2007. december 6–7-én a dániai Helsingőrben több mint száz európai és Európán kívüli résztvevővel megrendezett konferencia témája azoknak az élethelyzeteknek, illetve társadalmi csoportoknak a vizsgálata volt, ahol az érintetteknek rendszeresen avval kell szembenézniük, hogy egyszerre több indok (tulajdonság) miatt különböztetik meg őket hátrányosan, illetve egyidejűleg tartoznak az adott társadalomban az egyenlőtlen bánásmódnak leginkább kitett csoportok közé. A jelenség tudományos kutatása a nyolcvanas évek végén az Egyesült Államokban indult, a fogalom pedig az afro-amerikai nők helyzetét vizsgáló jogtudós, Kimberle Crenshaw *Critical Race Theory* című munkájában bukkant fel először. Kimberle és követői a diszkriminációs jelenségek mélyebb, megfelelőbb feltárása érdekében tulajdonképpen egy új kutatási paradigmát követeltek. Ugyanis egyrészt első ízben vették éles kritika alá az egyéneket, illetve a kisebbségi csoportokat sújtó diszkriminatív okok szűk, rendszerint egy okot (tulajdonságot) felmutató vizsgálatát. Másrészt rámutattak arra, hogy a különböző, diszkriminatív jellegű hátrányok összegződnek, illetve felerősödnek, többszörösen megnehezítve mind a jelenség jogi értelemben vett feltárását, bizonyítását, mind pedig a társadalmi értelemben vett kitörés esélyeit azok számára, akik a többszörös megkülönböztetés tipikus áldozatai (például a fogyatékos nők, leszbikusok, a 2001-es amerikai terrortámadást követően a fiatal iszlám férfiak). A „történelmi hűség” érdekében érdemes megjegyezni, hogy a fogalmat végül az ENSZ által, az idegengyűlölet és a rasszizmus ellen, 2001-ben Dél-Afrikában megrendezett világkonferencián fogadták el, és így vált a nemzetközi tudományos közvélemény számára elfogadottá.

A dániai konferencián elhangzott előadások is azt a benyomást erősítették meg, hogy a többszörös diszkrimináció – az immár másfél évtizedes szociológiai, jogirodalmi kutatási eredmények ellenére – a mai napig az európai uniós jogi aktusokban és a tagállamok belső jogában mostohagyereknek számít. A többszörös diszkrimináció tömeges megjelenésének elsődleges terepe a munka világa, illetve az ún. üzleti szektor. Az összeadódó okokat kutatva pedig kiderült, hogy leginkább hatféle az egyenlőtlen bánásmódra alapot adó tulajdonsággal lehet számolni: a nemi, a nemzeti és etnikai hovatartozással, az életkorral, a vallási (világnézeti) meggyőződéssel, a többségétől eltérő szexuális preferenciával, végül a testi, illetve szellemi fogyatékossággal. E tulajdonságok különböző kombinációi adják ki a jelenség tipikus esetcsoportjait. Ugyanakkor a konkrét diszkriminációs panaszügyekben, a könnyített bizo-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

nyítási szabályok ellenére is igen nehéz még egyetlen védett tulajdonságot is mint kiváltó motívumot meggyőzően bizonyítani, hát még többet. Így érthető a jogsértések üldözőinek tartózkodása, hogy a konkrét ügyekben az okok többszöröződésének (és azok arányának) hitelt érdemlő bizonyítását elvégezzék. Érdekes módon még olyan országokban is, ahol önálló jogellenességi kategóriaként vagy szankciósúlyosbító lehetőségként szerepel (Németország, Ausztria, Spanyolország, Románia), a joggyakorlatban alig alkalmazzák. Itt kell jelezni, hogy a többszörös hátrányos megkülönböztetés kérdése a hazai jogalkotói és jogalkalmazói gondolkodásból is hiányzik, így a konferencia támpontokat adhat ezek hazai elterjesztéséhez. Az egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget célzó kormányzati (önkormányzati) szakpolitikai koncepciókból és programokból, az államilag finanszírozott oktatási, kutatási projektekből is elmaradt ez a megközelítési és kezelési módozat, változatlanul – társadalmi átlagban – az egy okot kereső „egydimenziós" megközelítés dominál, amelyet a jövőben a kisebbségi biztosnak is oldania kellene. Ugyanis a fogyatékkal élő, munkanélküli vagy iskolában szegregált gyerekek hátrányos megkülönböztetése nemcsak az érintettek roma származása, hanem egyéb helyzetükkel is nyilvánvalóan összefügg, ami sajátos jogi, igazgatási intézkedéseket, támogatást igényelne.

A konferencián ajánlást fogalmaztak meg az említett sajátos kezelés elősegítésére, amelyet a további munkában is iránymutatónak tekintünk:

a) Az eddigieknél jóval szélesebb körben és intenzívebben kell kutatni a többszörös diszkriminációra utaló jelenségek előfordulási gyakoriságát, a társadalom különböző szegmenseiben (ideértve a privát szektort is) az okok megtöbbszöröződésének legtipikusabb fajtáit, a látencia okait, az „áldozatok" reakcióit, spontán és intézményes védekezési lehetőségeit. Éppen ezzel összefüggésben a nemzeti és nemzetközi jogvédő mechanizmusok, szakpolitikák és a diszkriminációellenes programok hatékonyságát.

b) Mivel a jelenséggel szemben kialakult eddigi közjogi eszköztár az EU szintjén és a tagállami jogokban elégtelen, a jogalkotásban ki kell dolgozni olyan mechanizmusokat, amelyek tekintetbe veszik a jellegzetes elkövetési magatartásokat, szankciókat, illetve eljárásjogi értelemben képesek a megelőzésre, felderítésre, szankcionálásra. Cél, hogy a mainál jóval nagyobb mértékben váljon lehetővé a küzdelem a többszörös diszkrimináció ma még túlnyomórészt büntetlenül maradó alakváltozataival szemben.

c) Mivel a jelenség (és így az okok egy része) az egyes kisebbségi csoportoknak a többséghez képest hátrányosabb szociális helyzetére vezethető vissza, annak felszámolására, illetve visszaszorítására a tiltás eszközei nyil-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

vánvalóan elégtelenek, az esélyegyenlőséget, a pozitív diszkriminációt szolgáló társadalompolitikai eszközök bevetésére mindenképpen szükség van.

2007-ben is folytatódott a már megkezdett együttműködés az emberi és kisebbségi jogok védelmével foglalkozó nemzetközi szervezetekkel. Kiemeljük, hogy 2007 nyarán Andrzej Mirga, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Emberi Jogok és Demokratikus Szervezetek Irodájának Roma és Sinti Ügyek tanácsosa tett látogatást hivatalunkban. A találkozón többek között a kisebbségek politikai képviseletéről, a diszkrimináció elleni küzdelemről, a gyűlöletbeszéd elleni fellépés jogi eszközeiről esett szó.

Az Európai Ombudsman Intézet azzal a kéréssel keresett meg minket, hogy nyújtsunk részletes tájékoztatást az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok közötti – az emberi jogok védelme terén kialakult – kapcsolatokról. A jogvédelmi rendszer erősítésének és a két jogvédő szervezet közötti kapcsolat élénkítésének lehetőségeiről készített elemzést megküldtük a szervezetnek.

Ez évben is folytattuk együttműködésünket az európai egyenlő bánásmód szervezetekkel az Equinet keretei között. Az egyenlő bánásmód szervezetek között létrejött intranetes fórumon keresztül közvetlenül tudunk szakmai kérdésekben véleményt cserélni. Az információáramlás, egymás munkájának megismerése megkönnyíti a hasonló kérdések hazai megoldását, és hozzájárul az Európai Unió anti-diszkriminációs szabályozásának egységes alkalmazásához.

Az Equinet 2007-ben is két tréning megszervezésével segítette az egyenlő bánásmód szervezetek munkatársainak továbbképzését. Az egyik szeminárium a hátrányos megkülönböztetés jogi kérdéseivel, valamint a többszörös diszkrimináció témaköreivel foglalkozott. Részletes előadások tárgyalták a különböző tulajdonságok alapján történő diszkriminációtípusok eltérő védettségi fokának kérdéseit, valamint az Európai Közösségek Bíróságának releváns esetjogát. Az előadásokat követően munkacsoportokban konkrét esetek értelmezésére, megoldására került sor a diszkriminációval foglalkozó Európai Uniós irányelvek, az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga és a nemzeti jogok alapján. Lehetőség nyílt a tagállamok különböző megközelítésének, esetlegesen eltérő értelmezésének összevetésére; intenzív tapasztalatcsere alakult ki a különböző nemzeti jogok adta lehetőségekről, a konkrét esetekben alkalmazható stratégiákról.

Az Equinet másik szemináriuma az anti-diszkriminációs tréningekkel foglalkozott, vagyis azzal, hogy milyen szerepük lehet a képzéseknek az esély-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

egyenlőség és sokféleség elveinek megvalósításában. A találkozón nem csupán előadások hangoztak el a toleranciatréningeket évtizedek óta szervező partnerektől, hanem a résztvevők maguk is elvégezhették egy-egy tréning gyakorlatait, személyesen megtapasztalhatták azok hasznosságát. Az előadók hangsúlyozták, hogy az ilyen tréningek jelentősen hozzájárulhatnak az előítéletes gondolkodás megváltoztatásához, az egyenlő bánásmódot sértő magatartásformák kiküszöböléséhez, a megelőzéshez. A szemináriumon nyert tapasztalatok alapján a kisebbségi biztos 2008. évi tervei közé iktatta toleranciatréningek megszervezését.

A kisebbségi jogokat taglaló nemzetközi dokumentumok és az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Közösségek Bírósága releváns esetjogának figyelemmel kísérése is fontos tapasztalatokat jelent. Különösen jelentős eredményt hozott az ún. Ostrava-ügy, amelyben a strassbourg-i bíróság számos diszkriminációs alapelv alkalmazását újra megerősítette, illetve további aspektusait fejtette ki. A 2000/43/EK-irányelv alkalmazásáról elfogadott Európai Parlamenti határozat tagállamoknak szóló felhívása, különösen a pontos statisztikai adatok gyűjtésének kérdésében, iránymutató dokumentum. A határozat is hangsúlyozza a direktíva céljáról és kérdéseiről szóló tréningek szervezésének fontosságát, ezen belül is a kormányzati szervek alkalmazottainak képzését. Az Európai Parlament felkérte a tagállamokat arra is, hogy megfelelő hatáskörrel ruházzák fel az egyenlő bánásmóddal foglalkozó testületeiket, hogy azok hatékonyabban tudjanak fellépni a diszkrimináció jelenségével szemben.

Az említett példákból kitűnik, hogy a nemzetközi fórumokkal való együttműködés részben konkrét tapasztalatcsere, a jó gyakorlatok, jogvédelmi tapasztalatok megismerését célzó rendezvények útján lehetséges, személyes vezetői konzultációkon alapul; kisebb részben pedig a kiadott nemzetközi, elsősorban a hátrányos megkülönböztetést célzó emberi jogi rendelkezések megvalósítását, az esetjog hasznosítását jelenti.

Ezek mellett a jövőben szándékunkban áll határozott prioritásokat kialakítani és kezdeményezővé válni néhány területen.

1. Aktívabban be kell kapcsolódni az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az Európai Unió intézményei részére készített, a hátrányos megkülönböztetés, szegregáció, faji diszkrimináció, a társadalmi integráció, nyelvi jogok, kulturális autonómia, a munka világába való bekapcsolódás, a szociális jogok, a fogva tartás és rendészeti, büntetőjogi szabadság korlátozás terén vállalt nemzetközi kötelezettségekről számot adó nemzeti jelentések szakmai megalapozásába, az azokban szereplő megállapítások szakmai, társadalmi vitájába, nyilvánossá tételébe.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Példaként említhető, hogy 2007 októberében véleményeztük az Országgyűlés számára készített, a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét 2005 februárja – 2007 februárja közötti időszakot felölelő beszámolót, éppen az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának tevékenységéről szóló ismertetést hiányolva[119], továbbá sürgetve a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája alapján tett vállalások kiterjesztését a beás nyelvre. Ugyanakkor a nemzetközi fórumok elé szánt releváns jelentések előkészítésénél nem szükségképpen alakult még ki a különböző kormányszervekkel az együttműködés rendszere. Ezért kezdeményező szerepet fogunk betölteni, hiszen a kisebbségi biztosnál megjelenő panaszok, vizsgálati anyagok számos esetben kiegészítenék, pontosítanák vagy éppen cáfolnák a döntően a szabályozás leírására és a költségvetési kiadásokra összpontosító jelentéseket. Például a roma integrációs kormányzati programok hatékonyságát csak a joggyakorlat ismeretében, átfogóan lehetséges megítélni, az Európai Unió támogatásáról és a költségvetési kiadások hasznosságáról értékelést adni. Másfelől a kisebbségi közélet és érdekvédelem képviselőinek, a jogvédőknek is módot kívánunk nyújtani a nemzeti jelentések tervezetének megismerésére, kritizálására. A kisebbségi ügyek demokratizmusa pedig kifejezetten megkívánja, hogy a már elkészült, benyújtott nemzeti jelentéseket széles körben hozzáférhetővé, vitathatóvá tegyék a kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek számára. Ebben közreműködésünket is biztosítani kívánjuk.

2. Külön kell szólni a 2007-ben átalakult, korábban a Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitorozását (RAXEN), ma pedig az alapjogokat figyelemmel kísérő Ügynökség (FRA) tevékenységéről. A magyarországi jelentések zömmel romák és külföldiek elleni támadásokkal, diszkriminatív esetekkel, szegregációs perekkel foglalkoztak, a jogszabályok leírásán túl, míg a jövőben ez a tematika kibővül az Alapjogi Chartában szereplő többi jog tagállami alkalmazásának, a jó gyakorlatoknak a feldolgozásával. Sajnálatos, hogy ennek a munkának folyamatos követése, magyar fordítása, közzététele, a nemzeti és a közös jelentések széles körű terjesztése nem történt meg.

3. A nemzetközi esetjog átadása a köztisztviselői képzés, továbbképzés terén, különösen az egyenlő bánásmód és a kisebbségi külön jogok terén kidolgozatlan. A jövőben nagyobb hangsúlyt kívánunk fektetni arra, hogy a különbö-

[119] Így különösen említésre érdemes, hogy az ECRI 2006 decemberében fogadta el 10. számú általános politikai ajánlását az oktatásban tapasztalható diszkrimináció elleni fellépésről.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ző fórumokon megismert, továbbfejlesztett tréningezési módszereket és anyagokat megismertessük az önkormányzati munkatársakkal, más köztisztviselőkkel, rendészeti dolgozókkal. Úgy látjuk, hogy az elmúlt években sem jutott kellő figyelem az Európa Tanács, az EU, az ENSZ jogsértéseket elbíráló fórumainak tematikus megismertetésére és terjesztésére oly módon, hogy az beépülhessen a közigazgatás napi gyakorlatába. Ezért érezhető a távolságtartás az emberi jogi szempontú jogértelmezéssel szemben több jogterületen, amelyen fokozatosan, képzésekkel változtatni kell.

4. A szomszédos országokkal kötött kétoldalú kisebbségvédelmi és kulturális egyezmények végrehajtását különböző vegyes bizottságok követik figyelemmel. Ám azok üléseinek előkészítésénél, a munkatervek és a prioritások egyeztetésénél a kisebbségi biztosnál rendelkezésre álló, a háttérben meghúzódó folyamatokra és panaszokra nem szükségképpen vannak tekintettel. Indokolt, hogy a jövőben e mechanizmus a kisebbségi közvélemény és a kisebbségi szervezetek, önkormányzatok, jogvédők által átlátható és hozzáférhető legyen. A bizottsági jegyzőkönyvek, a tervezett kormányzati lépések és azok anyagi forrásai azért is legyenek publikusak, mert a megvalósítás a kisebbségek nélkül nem lehet sikeres. Ebben a párbeszédben a kisebbségi biztos közreműködése minden szereplő számára haszonnal jár. Különösen a kisebbségi nyelvi jogoknak a médiában, a hatósági eljárásban és a közoktatásban való érvényesítése igényel még nagyobb erőfeszítéseket.

5. Szorgalmazni kívánjuk, hogy előrehaladjon az Európa Tanács Emberi Jogokról és Szabadságjogokról szóló Egyezménye 12. Jegyzőkönyvének magyarországi ratifikációja. A Jegyzőkönyv, amely a jogrendszer egészében tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést, összhangban van az Alkotmánybíróság határozataiban foglalt követelménnyel, így nehezen indokolható, ha a 2000 novemberében aláírt Jegyzőkönyv hazai jogba ültetése további késedelmet szenved.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

X. fejezet

Statisztika

A korábbi Beszámolókban közölt statisztikai adatokhoz nem fűztünk részletes magyarázatot. A 2007. évi ügyforgalomban azonban olyan jelentős változások történtek, amelyek okairól szükséges külön is szólnunk.

Az elmúlt két évben csökkent a hozzánk érkezett panaszok száma. Ez feltehetőleg összefüggött azzal is, hogy abban az időszakban kezdte meg működését az Egyenlő Bánásmód Hatóság.

2007 második felében ez a folyamat megállt, sőt a teljes ügyszámunk jelentősen, mintegy 35%-kal emelkedett. A növekedés minden ügycsoportban megfigyelhető, ezen belül kb. 18%-kal több panaszos fordult hozzánk, mint az előző évben.

A vizsgálatot igénylő panaszok száma alapvetően az év második felében emelkedett. Ebben nyilvánvalóan szerepe volt annak is, hogy az új ombudsman hivatalba lépése felkeltette, illetve erősítette a sajtó érdeklődését munkánk iránt. Ezek a tudósítások, híradások növelték az intézmény ismertségét, emellett elősegítették, hogy olyan kisebbségi jogi kérdésekről kezdődjék párbeszéd, amelyeket évek óta „megoldhatatlannak" ítélnek a politikai döntéshozók. 2007-ben emelkedett az állásfoglalás, tájékoztatás iránti beadványok száma is, ami annak a következménye, hogy nehezen értelmezhetők, sőt esetenként ellentmondásosak a kisebbségi joganyag módosított rendelkezései.

A beszámolási időszakban megdupláztuk a hivatalból folytatott eljárásaink számát. E körbe tartoznak a sajtóhíradások alapján indított vizsgálataink, valamint az egyes kisebbségi jogi problémákkal (például a kisebbségek országgyűlési képviseletével, a kedvezményes mandátumszerzéssel vagy az ombudsmani hatáskör bővítésével) kapcsolatban készített elemzéseink.

A statisztikai adatokból kitűnik az is, hogy tevékenyen részt vettünk a jogszabály-előkészítés folyamatában. 2007-ben mintegy 40%-kal több jogszabályt véleményezhettünk, mint az előző évben. E téren még szorosabb együttmű-

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

ködést tervezünk kialakítani a jogalkotó szervekkel. Ez különösen az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium esetében szükséges, mert a beszámolási időszakban az összes véleménykérés alig 10%-a érkezett ettől a tárcától.

Az országgyűlési biztos eljárásának nincs törvényben meghatározott határideje. Ettől függetlenül fontos említést tennünk arról, hogy a növekedő ügyszám nem eredményezte vizsgálataink elhúzódását. A panasz alapján indult eljárásaink több mint 50%-át egy hónapon belül le tudtuk zárni, és az ügyintézés csak a vizsgálatok 5%-ánál vett hat hónapnál hosszabb időt igénybe. Ez utóbbi vizsgálatok többségében az ügy bonyolultsága nem tette lehetővé a gyorsabb eljárást, de arra is volt példa, hogy a vizsgált szervek nem tanúsították az elvárható együttműködést, késlekedtek a válaszadással.

Az ügyszám emelkedésénél is jelentősebb változás, hogy annyi ajánlást, kezdeményezést, illetve jogalkotási javaslatot tettünk, mint az előző két évben együttesen. A beszámolási időszakban a panasz alapján indult, illetve hivatalból indított vizsgálataink kb. 10%-a zárult ilyen intézkedéssel.

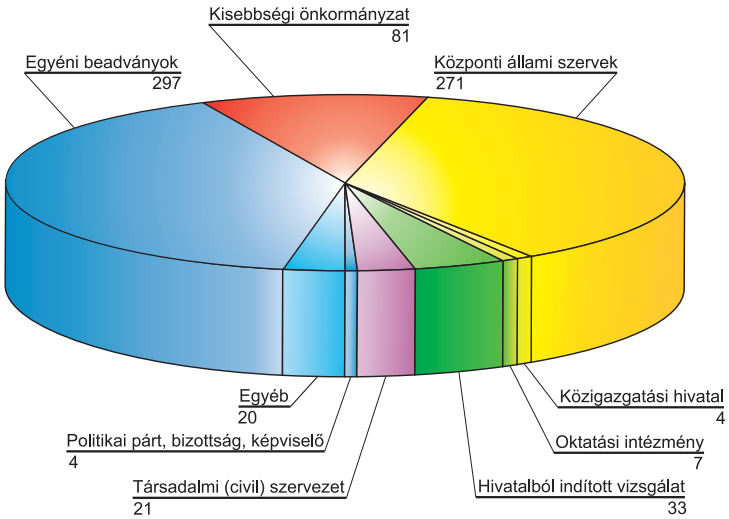
Ajánlásainkra, kezdeményezéseinkre az érintett szervek egy része a Beszámoló elkészítéséig nem adott választ. Az azonban már most kijelenthető, hogy javaslatainkat az eddigieknél nagyobb arányban fogadják el. Ez különösen az ajánlások esetében szembeötlő, azok mintegy 85%-ával értett egyet az intézkedésre felkért szerv. A kezdeményezések elfogadottsága is megközelíti az 50%-ot, ami jó eredménynek számít, ha azt vesszük figyelembe, hogy az érintett szerv ezzel önként elismeri az általa előidézett visszásság tényét.

Tudjuk, hogy a sikernek alapvető feltétele az is, hogy mennyire együttműködő az adott hatóság. Határozott fellépésünkkel azonban szeretnénk elérni, hogy a következő években is hasonló vagy még jelentősebb sikerekről számolhassunk be.

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

I. 2007-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

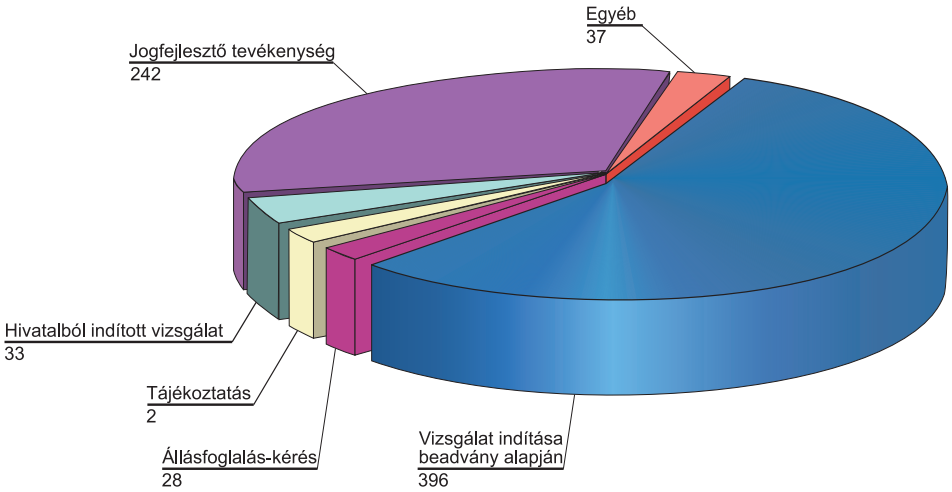
Egyéni beadványok	297
Kisebbségi önkormányzat	81
Központi állami szervek	271
Közigazgatási hivatal	4
Oktatási intézmény	7
Hivatalból indított vizsgálat	33
Társadalmi (civil) szervezet	21
Politikai párt, bizottság, képviselő	4
Egyéb	20
Összesen	738



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

II. 2007-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	396
Hivatalból indított vizsgálat	33
Tájékoztatás	2
Állásfoglalás-kérés	28
Jogfejlesztő tevékenység	242
Egyéb	37
Összesen	738

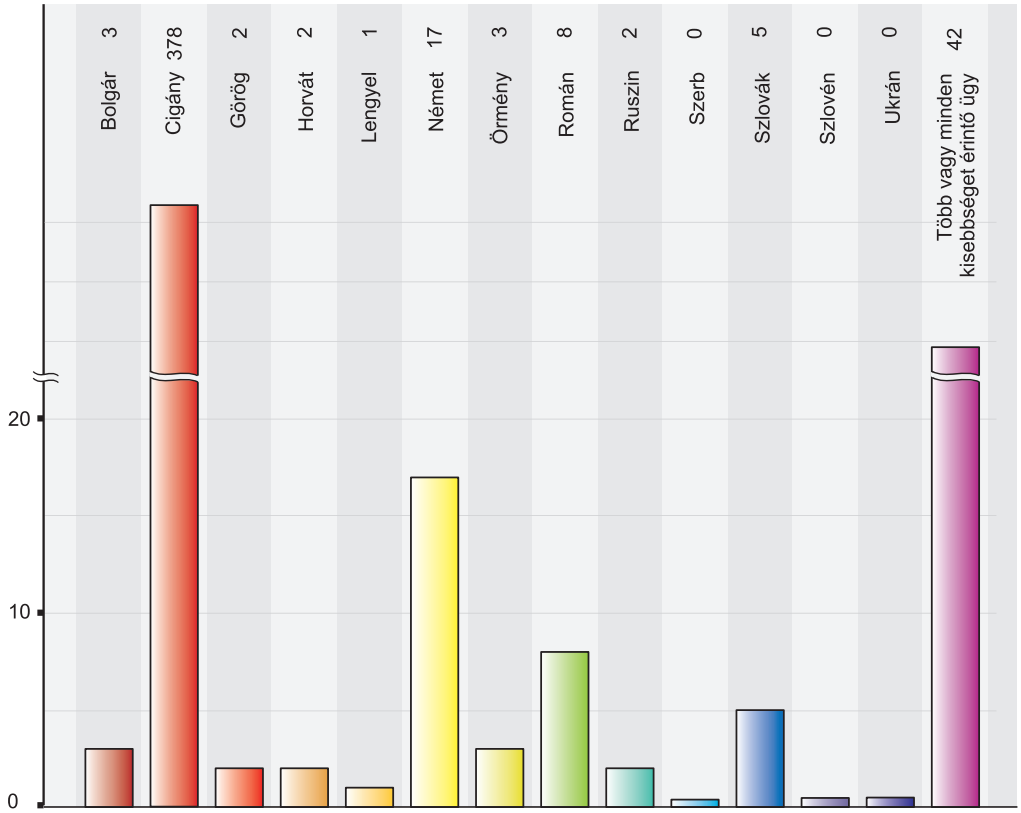


Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

III. Az ügyben érintett kisebbség*

Bolgár	3
Cigány	378
Görög	2
Horvát	2
Lengyel	1
Német	17
Örmény	3
Román	8
Ruszin	2
Szerb	0
Szlovák	5
Szlovén	0
Ukrán	0
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	42
Összesen	463

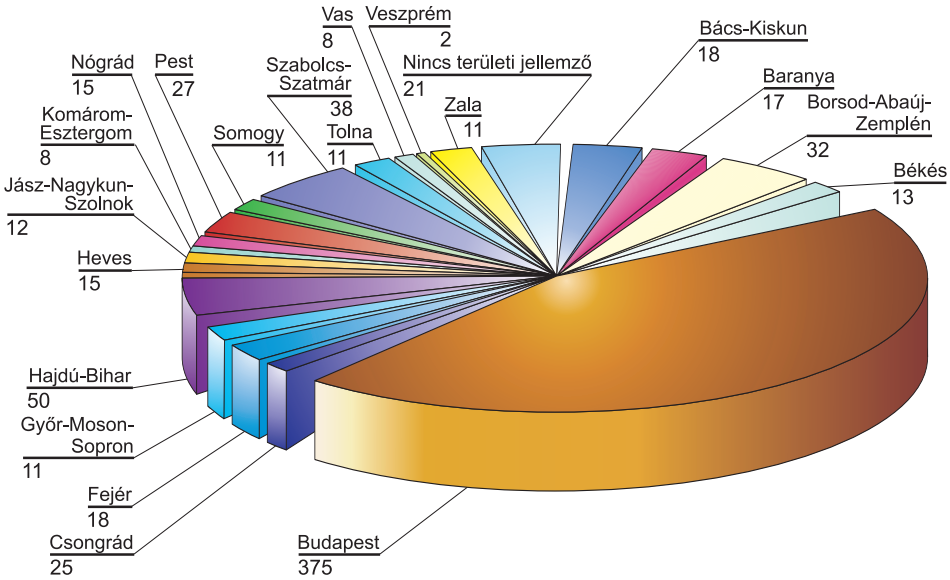
* Egy ügy több kisebbséget is érinthet



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozó lakcíme alapján

Bács-Kiskun	18
Baranya	17
Borsod-Abaúj-Zemplén	32
Békés	13
Budapest	375
Csongrád	25
Fejér	18
Győr-Moson-Sopron	11
Hajdú-Bihar	50
Heves	15
Jász-Nagykun-Szolnok	12
Komárom-Esztergom	8
Nógrád	15
Pest	27
Somogy	11
Szabolcs-Szatmár-Bereg	38
Tolna	11
Vas	8
Veszprém	2
Zala	11
Nincs területi jellemző	21
Összesen	738

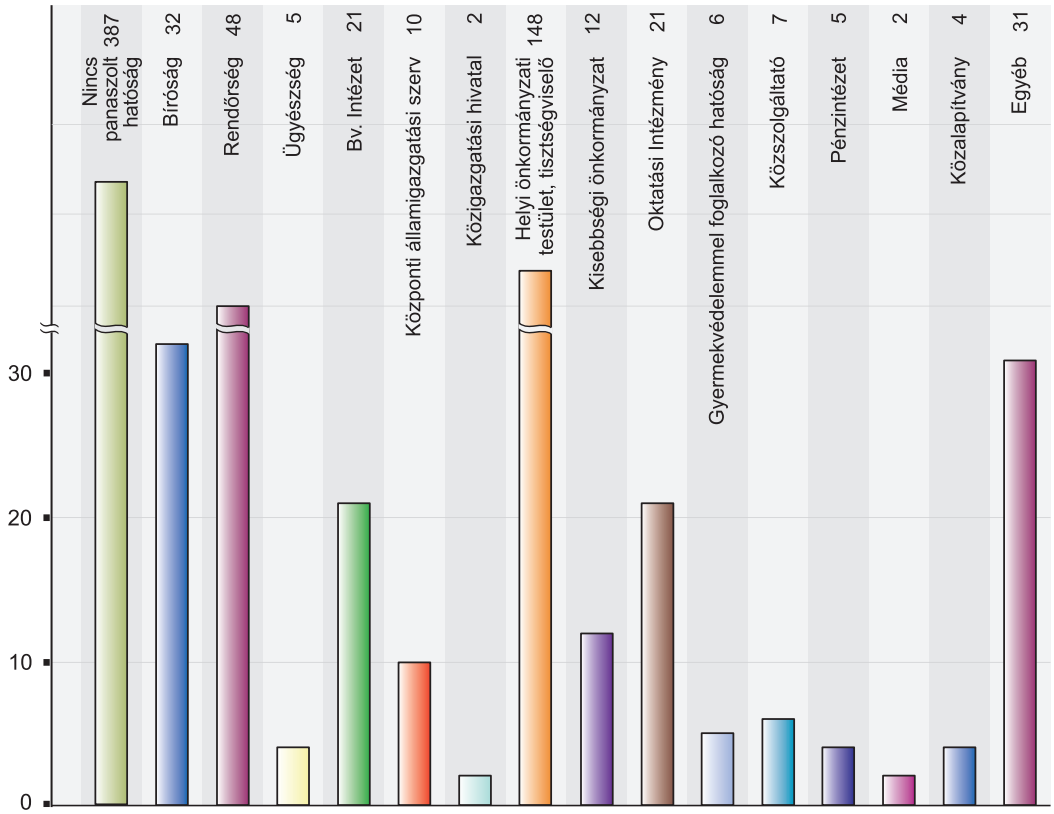


Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

V. Ügyek által érintett szervek*

Nincs panaszolt hatóság	387
Bíróság	32
Rendőrség	48
Ügyészség	5
Bv. Intézet	21
Központi államigazgatási szerv	10
Közigazgatási hivatal	2
Helyi önkormányzati testület, tisztségviselő	148
Kisebbségi önkormányzat	12
Oktatási Intézmény	21
Gyermekvédelemmel foglalkozó hatóság	6
Közszolgáltató	7
Pénzintézet	5
Média	2
Közalapítvány	4
Egyéb	31
Összesen	741

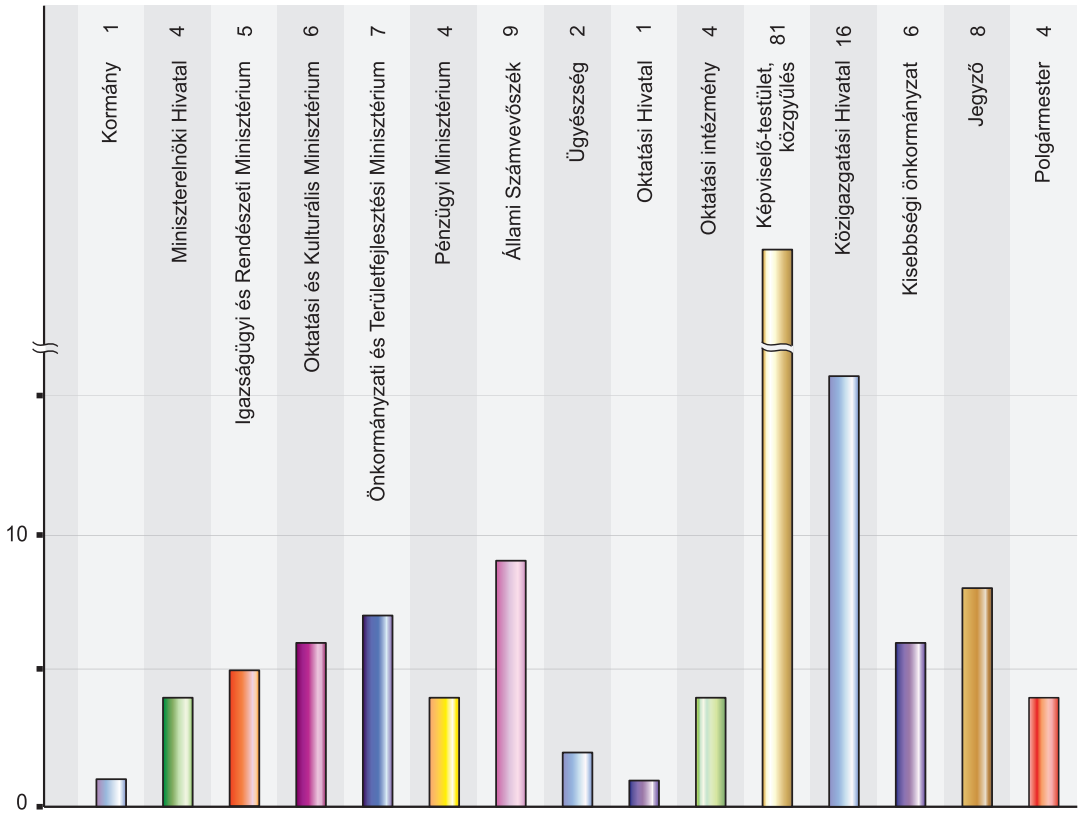
* Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VI. A kezdeményezésekkel, ajánlásokkal, jogalkotási javaslatokkal érintett szervek felsorolása

Kormány	1
Miniszterelnöki Hivatal	4
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	5
Oktatási és Kulturális Minisztérium	6
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium	7
Pénzügyminisztérium	4
Állami Számvevőszék	9
Ügyészség	2
Oktatási Hivatal	1
Oktatási intézmény	4
Képviselőtestület, közgyűlés	81
Közigazgatási hivatal	16
Kisebbségi önkormányzat	6
Jegyző	8
Polgármester	4
Összesen	158

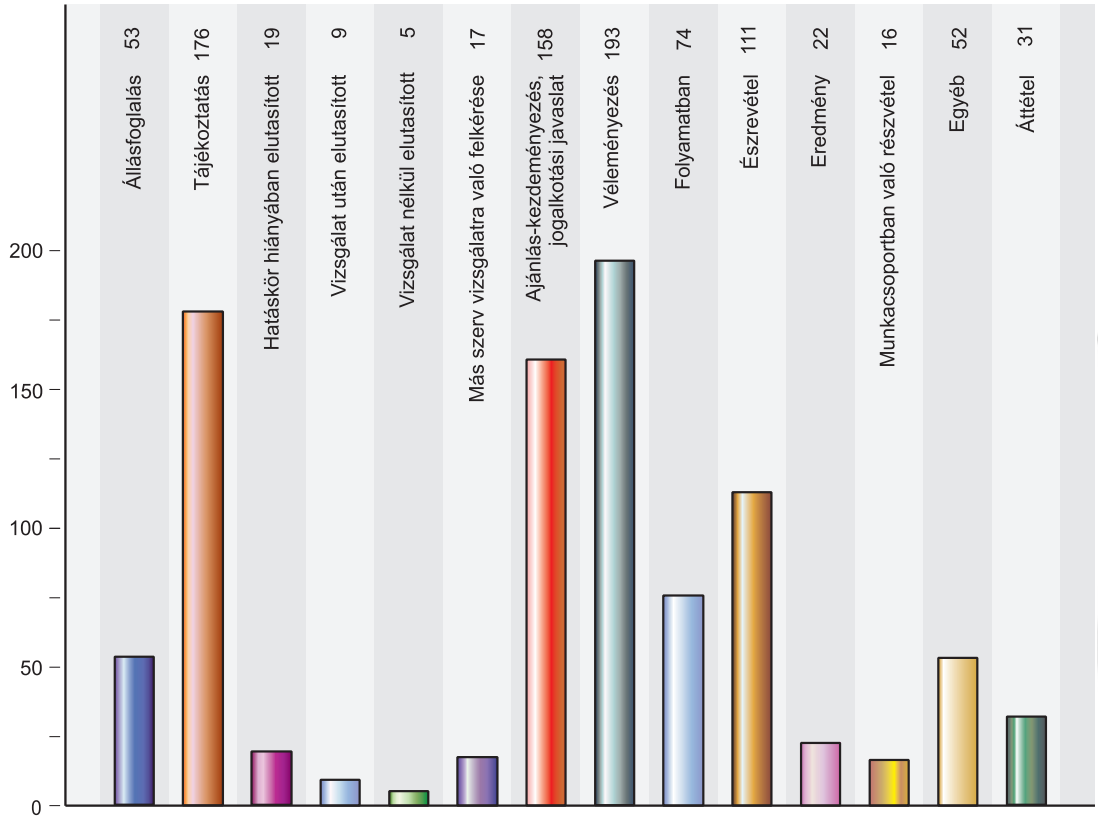


Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Állásfoglalás	53
Tájékoztatás	176
Hatáskör hiányában elutasított	19
Vizsgálat után elutasított	9
Vizsgálat nélkül elutasított	5
Más szerv vizsgálatra való felkérése	17
Ajánlás-kezdeményezés, jogalkotási javaslat	158
Véleményezés	193
Folyamatban	74
Észrevétel	111
Eredmény	22
Munkacsoportban való részvétel	16
Egyéb	52
Áttétel	31
Összesen	936

* Egy ügyben több intézkedés is történhet.

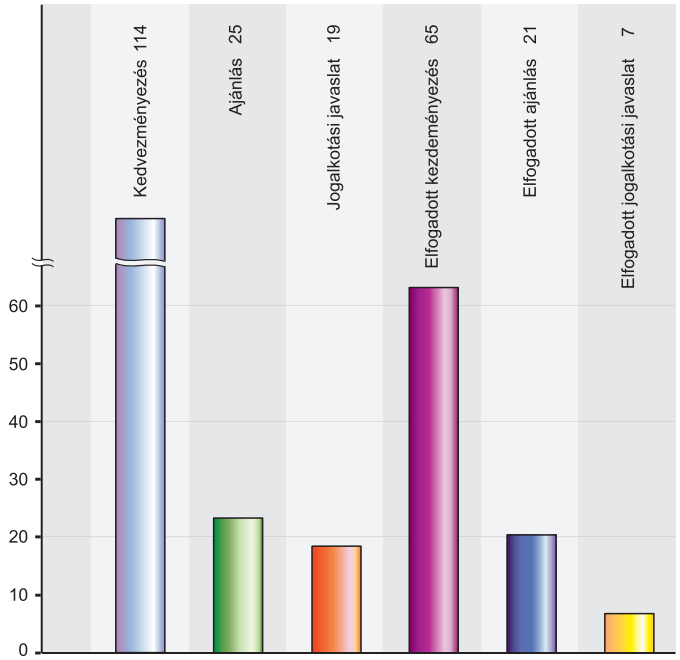


Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

VIII. Az összes kezdeményezés, ajánlás, jogalkotás száma*

Kezdeményezés	114
Ajánlás	25
Jogalkotási javaslat	19
Elfogadott kezdeményezés	65
Elfogadott ajánlás	21
Elfogadott jogalkotási javaslat	7

* A kezdeményezéssel, ajánlással, jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében nem küldték meg válaszukat.



Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

Jogszabálymutató

a Beszámolóban hivatkozott főbb jogszabályok és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény	(Abtv.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény	(Áht.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	(Vht.)
A polgármesteri tisztség ellátásának egyek kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény	(Pmtv.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint az e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény	(Tbj.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény	
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebktv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény	
A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény	(felsőoktatási törvény)
A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV. Kódex)
Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet	(Ámr.)

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Közlöny Könyvek sorozatában megjelent

A BÜNTETŐELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ 1998. ÉVI XIX. TÖRVÉNY MAGYARÁZATA I–VII. KÖTET

című kiadvány.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény sajátos története: a kihirdetése és hatálybalépése közötti időszakban történt nagy terjedelmű módosításai, valamint a 2003. július 1-jei hatálybalépése óta elfogadott több mint egy tucat módosítása jelentősen megnehezíti a jogot alkalmazók, a jogot tanulók vagy csak éppen megismerni akarók számára a büntetőeljárás szabályainak megértését. Ez a hektikus történet tette indokolttá, hogy a magyarázat szerzői a kommentárok szokásos tartalmán (jogértelmezés, jogalkalmazói gyakorlat, alacsonyabb szintű szabályozás bemutatása) túlterjeszkednek, és az egyes jogintézmények céljainak, feladatainak hangsúlyozásával, működésük többoldalú, történeti és gyakorlati szempontú bemutatásával – a jogirodalom megjelölésével, a jogtörténet feldolgozásával, valamint indokolt esetekben a jog-összehasonlítás eszközeivel – nyújtsanak segítséget a jogalkalmazóknak és a jogot tanulmányozóknak.

A büntetőeljárási törvény magyarázata hét kötetben jelent meg:

– az első kötet
az alapvető rendelkezések és az eljárás alanyai,
ára: 2205 Ft,

– a második kötet
az eljárási cselekmények, a bizonyítás,
a kényszerintézkedések,
ára: 3675 Ft,

– a harmadik kötet
a nyomozás és a vádemelés,
ára: 1596 Ft,

– a negyedik kötet
a bírósági eljárás általános szabályai és az elsőfokú bírósági eljárás,
ára: 3087 Ft,

– az ötödik kötet
a másodfokú bírósági eljárás, a harmadfokú bírósági eljárás és a rendkívüli perorvoslatok,
ára: 2226 Ft,

– a hatodik kötet
a külön eljárások,
ára: 2289 Ft,

– a hetedik kötet
a különleges eljárások és a határozatok végrehajtása szabályozásának magyarázatát tartalmazza,
ára: 1722 Ft.

A magyarázat a Magyar Hivatalos Jogszabálytárban megjelent Be. kommentár szerkesztett változata.
A hét kötet kedvezményes ára egyszerre történő megvásárlás esetén 16 800 Ft helyett **13 440 Ft.**
A könyvek megvásárolhatók a Közlöny Centrumban [1072 Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán), tel.: 321-5971, 267-2780, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu] és a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.), valamint megrendelhetők a kiadó ügyfélszolgálatánál (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.
Vagy megrendelhetők az alábbi megrendelőszelvényen:

MEGRENDELÉS

Megrendelem **A BÜNTETŐELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ 1998. ÉVI XIX. TÖRVÉNY MAGYARÁZATA** alábbi köteteit:

☐ I. kötet (2205 Ft) ..... példányban.
☐ II. kötet (3675 Ft) ..... példányban.
☐ III. kötet (1596 Ft) ..... példányban.
☐ IV. kötet (3087 Ft) ..... példányban.
☐ V. kötet (2226 Ft) ..... példányban.
☐ VI. kötet (2289 Ft) ..... példányban.
☐ VII. kötet (1722 Ft) ..... példányban.
☐ A hét kötet együtt (13 440 Ft) ..... példányban.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

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 Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: ……

……
cégszerű aláírás

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
kiadásában megjelenik az

EU-JOGSZABÁLYTÁR

Az EU-Jogszabálytár az Európai Unió magyarra lefordított elsődleges (alapszerződések, csatlakozási okmányok) és másodlagos (az Európai Unió szervei által alkotott jogi aktusok) joganyagát tartalmazza.
Az EU-Jogszabálytár DVD-n a dokumentumok többféle szempont (évszám, Celex-szám, kibocsátó stb.) szerint kereshetők. Az adatbázisból megismerhetők a joganyagok jellemzői (megjelenés adatai, kibocsátó, hatályosság, egyéb lényeges megjegyzések stb.), valamint közvetlenül elérhetők azok kapcsolatai más EU-s, illetve magyar jogszabályokkal.
Az Európai Unió jogában kevésbé jártas felhasználók számára lényeges információkkal szolgálnak az EU Asszisztens menüpontban található ismertetők.
Az EU Extra menüpont tartalmazza a magyar csatlakozási okmányt, valamint egyéb kiemelkedően fontos európai vonatkozású dokumentumokat.
Az EU-Jogszabálytár felhasználóbarát kialakítása és könnyen kezelhető funkciói hasznos és gyors segítséget nyújtanak mind az EU-jogban már jártas, mind az azzal most ismerkedő felhasználók számára.
Az EU-Jogszabálytár és a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR között is működik az átjárhatóság, vagyis ha az EU-Jogszabálytárban magyar jogszabályra van hivatkozás, akkor azt az EU-Jogszabálytárból azonnal meg lehet nyitni.

Az EU-Jogszabálytár előfizetési díjából a Hivatalos Jogszabálytár előfizetői 50% kedvezményt kapnak.

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	72 000 Ft + áfa	☐
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft + áfa	☐
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft + áfa	☐
25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft + áfa	☐
50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft + áfa	☐
100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft + áfa	☐

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **EU-JOGSZABÁLYTÁR** változatát ..... példányban, 2008. ..... hónaptól.

A megrendelő neve: .....

A megrendelő címe: .....

Ügyintéző neve: .....

Telefonszáma: .....

Küldési név, cím: .....

Keltezés: ……

……
cégszerű aláírás

Megrendeléssel kapcsolatban érdeklődni lehet a 06-80-200-723-as zöldszámunkon és a 266-5095-ös telefonszámon.
A megrendeléseket a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címére (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6., faxszámon a 266-8906, illetve e-mail-en az ugyfel@mhk.hu-ra) kérjük eljuttatni.

HIVATALOS ÉRTESÍTŐ
A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE

A Hivatalos Értesítőt szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.
A szerkesztésért felelős: dr. Latkóczy Antal, Budapest V., Kossuth tér 1–3.
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.
Budapest VIII., Somogyi Béla utca 6. Telefon: 266-9290, www.mhk.hu.

Terjesztés, telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241-es mellék.

HU ISSN 1418–0588

08.2335

Jelen dokumentum a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó tulajdona, további üzleti célú felhasználása tilos!