

# A VIZSGÁLT PANASZOK A TÁRSADALMI PROBLÉMÁK TÜKRÉBEN\*

Nem könnyű feladat annak elemzése, hogy tükrözik-e és mennyiben a vizsgált panaszok az ország társadalmi, politikai, gazdasági és szociális problémáit. Rávetíthetők-e egyáltalán a vizsgált panaszokban érzékelhető, a különböző emberi közösségek vagy intézmények és hatóságok működésével kapcsolatos gondok, problémák a gyors változásban lévő mai magyar társadalom egészére? Az ilyen áttekintés nem tűnik feleslegesnek, hiszen, ha az általunk vizsgáltak nem is adnak képet a teljes valóságról, akkor is informatívak. Legalább arról tájékoztatnak, hogy melyek az átmeneti társadalom azon gondjai, amelyek miatt a polgárok felemelik szavukat és ezek megoldásában milyen mértékben segíthet az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

## A SZOCIÁLIS BIZTONSÁG, AZ ALAPVETŐ LÉTFELTÉTELEK

Az elmúlt másfél év alatt panaszosaink legsúlyosabb gondjaként a *szociális biztonságot és az alapvető létfeltételek* hiányát érzeltük. A munkanélküliek, vagy munkaviszonyban álló, de alacsony jövedelemmel rendelkezők, a kisnyugdíjasok mindennapi megélhetésük alapvető gondjairól számoltak be. Sérelmezték a megnövekedett közüzemi, közlekedési költségeket, a helyi adók emelkedését. A panaszok jó része a „vagy enni vagy lakni” választási dilemmáját tárta elénk. A szociális ellátás körében felmerülő problémák többségében nem tudtunk segíteni. Tudomásul kellett vennünk, hogy a rászorulóknak számához képest az önkormányzatok segélyezési alapja korlátozott. Még az ilyen esetekben is gyakran próbáltuk meg felderíteni a latens diszkriminációt. Vizsgáltuk a helyi önkormányzati rendeletek méltányosságra vonatkozó szabályozását. Adott esetben felhívtuk a polgármesterek figyelmét egy-egy, a végső kétségbeesés állapotába jutott családra, személyre (OBH 387/1995., OBH 213/1995., OBH 473/1995.).

Gyakran és széles körben jelentkező gondnak tűnt a *lakáshoz jutás*. Gyakorlatilag megszűnt a szociális lakás juttatása. Az önkormányzatok ilyen lehetőségekkel már nem vagy alig rendelkeznek. A még elérhető lakáscélú szociális támogatás a lelegelettebb réteg számára alacsony tőkének bizonyul az első lakás meg-

szerzéséhez. A lakáskölcsön rendszere és intézményi háttere kidolgozatlan. A jelzálog bejegyzésére még nincs jogi lehetőség. A meglévő lakás fenntartása közüzemi díjak, különösen a távfűtési és vízdíjak folyamatos emelkedése miatt egyre drágább. Ha a folyamatot nem sikerül fékezni, akkor ez sok család szét hullásához, a hajléktalanok tömegének növekedéséhez vezethet. A lakásügyek egy részében egyáltalában nem tudtunk segíteni, más esetekben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát kértük a lelegelettebb rétegek érdekében (OBH 69/1995., OBH 567/1995., OBH 859/1995., 2999/1996.). Pozitív fejleménynek értékeljük azt a törvénymódosítást, amely kibővítette a szociális ellátási formákat (például földprogram, falugondnok intézménye) és az ellátásban részesülők körét is bővítette.

Egyre többet foglalkozunk a *hajléktalanok* problémáival. A folyamatban lévő ügyekről még nem adhatunk számot. A beszámolási időszakban azonban sikerült elérni, hogy a hajléktalanok költségmentességi kérelme egyszerűsített ügyintézésben bírálható el, ha személyi igazolványt kérnek az elveszett helyébe. Korábban az eljáró hatóságok ezt nem biztosították, sőt szabálysértés miatt még bírsággal is sújtották őket (OBH 2226/1996.).

Sok panasz érkezett a *háztartási tüzelőolaj* támogatásokkal kapcsolatban. Az 1997-ig érvényes jogszabályok a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta a HTO-támogatás településszükséglet szerinti igénylését, valamint az ezek szétosztásáról szóló önkormányzati rendeletek megalkotását. Ezekben az ügyekben több alkotmányos visszasságot tártunk fel és ajánlást fogalmaztunk meg. Megállapítottuk, hogy a megkárosított érdekelték pótlólagos kártérítéséről minden érintett önkormányzatnak utólag is gondoskodnia kell.

A szociális biztonság körébe tartoznak a *nyugdíj* megállapításával és folyósításával kapcsolatos ügyek. Sokan sérelmezték az ellátások hosszadalmas eljárásban történt megállapítását, ami miatt alapvető létbiztonságuk került veszélybe. Ilyen ügyekben sürgősséggel járunk el. Sok panasz érkezett a nyugdíjemelések végrehajtásának bizonytalansága, az eredménytelenül kért elszámolások, a nyugdíjfolyósító hallgatása, a jogorvoslatok elhúzódása, a bírói ítéletek nehézkes vagy elmaradt végrehajtása miatt. Egyedi ajánlá-

\* *Részlet Gönczöl Katalin, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese, Polt Péter 1995–1996. évi beszámolójából*

sok mellett két törvénymódosítási javaslatot tett e tárgyban az országgyűlési biztos. Ennek eredményeként 1996. január 1-jétől a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosított 100. §-a alapján a nyugdíjbiztosító hibájából elhúzódó eljárás miatti anyagi hátrány enyhítése érdekében a nyugdíjbiztosító kamatfizetésre köteles. Az Országgyűlés ugyancsak elfogadta az állampolgári jogok biztosának ajánlását egy másik ügyben. Módosította az 1975. évi II. törvény 118/A. §-át, így megszűnt a Magyar Alkotmányügyi Közalapítvány (illetve jogelődje) nyugdíjainak diszkriminációja, ellátásuk a többi nyugdíjossal együtt most már biztosított.

Súlyos létbiztonsági gondot okozott több ezer *felsooktatási dolgozónak* a pótköltségvetési törvényre hivatkozással történő elbocsátása vagy váratlan nyugdíjazása, amelyre pusztán pénzügyi problémákra való hivatkozással került sor. A határozatokból elmaradt a személyre szóló indoklás. Hét egyetem érintett oktatói kerestek meg bennünket ilyen sérelmekkel. Megállapítottuk, hogy ezen a területen a művelődési és közoktatási miniszter törvényességi felügyeleti jogkörrel rendelkezett, amelynek érvényesülését viszont vizsgálhattuk. Ezért a miniszter számára ajánlást fogalmaztunk meg (OBH 4945/1996.).

## A JÓVÁTÉTELBŐL FAKADÓ PANASZOK

Az átmeneti társadalom tipikus termékének tartjuk a *kényszerbérletet*. A kényszerbérletet a korábban keletkezett jogsérelmek orvoslására, az eredeti tulajdonviszonyok helyreállítására vonatkozó jogszabályok eredményezték. Tapasztalatunk szerint szinte minden olyan intézkedés, jogszabályi rendelkezés, amely közel fél évszázad során felhalmozott igazságtalanság utólagos jóvátételére törekszik, igen sok új konfliktus forrása lehet. Nem történt ez másként a kényszerbérleti ügyekben érintettek körében sem. Sok kényszerbérlet és bérbe adó kifogásolta a kényszerbérletek felszámolásának elhúzódását, a jogi rendezetlenséget és a törvényes jogok csorbítását. A hozzánk érkezett sok-sok panaszból alkotmányos jogsérelem gyanújára következtettünk, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalból vizsgálatot rendelt el. A panaszokból és az önkormányzatok tájékoztatásából kitűnt, hogy az önkormányzatok többsége határidőre a kényszerbérleteket nem tudja felszámolni. Ennek legfőbb oka az volt, hogy a lakástörvény nem kellő részletességű szabályokat tartalmaz, ezért az önkormányzati rendeletek ellentmondásosak. A megnyílt vételi jog az önkormányzati lakásállományt általában töredékére zsugorította. A lakástörvény ezzel egyidejűleg kötelezte az önkormányzatokat a kényszerbér-

lők elhelyezésére. A kényszerbérletek fennállása és felszámolásuk elhúzódása valamennyi érintett alkotmányos jogait sérti. Az alkotmányos normáknak megfelelő helyzet megteremtése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa számos ajánlást fogalmazott meg és négy törvény módosítását indítványozta (OBH 149/1995., 186/1995., 2696/1995., OBH 2798/1996., OBH 3253/1996., 3449/1996., 5528/1996., 7928/1996., OBH 8342/1996.).

A *kárpótlási és földkiadási ügyek* szintén a rendszerváltással kapcsolatos jogi szabályozás eredményeként keletkeztek, és a politikai, társadalmi, gazdasági átalakulás sajátjai. Az ezekkel kapcsolatos alkotmányos visszasságok megszüntetésére több kísérletet tettünk. A jogos panaszok legalább öt típusba sorolhatók.

A *személyi kárpótlással* összefüggésben a panaszosok joggal kifogásolták, hogy az Országgyűlés nem teljesítette az 1992. évi XXXII. törvénnyel összefüggésben az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB számú határozatával megállapított jogalkotói feladatát a megjelölt időpontig, 1995. szeptember 30-ig. Az 1992. évi XIII. törvény 3. § (1) bekezdés „C” pontja alkotmányellenes szövegrészének visszamenőleges hatályú megsemmisítése folytán keletkezett igények jogosultjai azt sérelmezték, hogy a nekik járó kárpótláshoz az eljárási feltételek megteremtésének elmaradásáig nem juthatnak hozzá (OBH 1174/1995., OBH 1914/1996., 1963/1996.).

*Volt munkaszolgálatos kárpótlásra jogosultak* sérelmezték, hogy személyi kárpótlási ügyekben született ítéletben a bíróság az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal (OKKH) új eljárás lefolytatására kötelezte, a Hivatal azonban ennek csak késlekedve (OBH 2787/1996., OBH 82/1996.) vagy nem tett eleget (OBH 146/1995.). Arra hivatkozott, hogy addig, amíg az Országgyűlés az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában megjelölt időpontig törvényalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, a Hivatal sem hozhat az ügyben új határozatot. Amennyiben az Országgyűlés az új kárpótlási törvényt megalkotja, a Hivatal a bíróság ítéletében foglalt új eljárás lefolytatása és az új határozat hozatala iránti kötelezettségének soron kívül eleget tesz. Ezt az érvelést az országgyűlési biztos nem fogadta el.

*Több volt munkaszolgálatos panaszos azt sérelmezte*, hogy nem a „közvetlenül a harcoló alakulat kötelékében teljesített” munkaszolgálatban töltött időre tekintettel kért kárpótlást elutasító határozat ellen benyújtott keresetét az OKKH nem továbbította a bírósághoz. Az OKKH arra hivatkozott, hogy a kérelmeket saját hatáskörében haladéktalanul elbírálja, ha az Országgyűlés eleget tesz az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában foglalt jogalkotói kötelezettségének. Az országgyűlési biztos általános helyettese az

indokolást nem fogadta el és alkotmányos visszásságot állapított meg (OBH 3018/1995.).

A *személyi sérelemmel* összefüggő kárpótlási ügyekben jogosan sérelmezték a kérelem elbírálására törvényben megszabott határidő jelentős túllépését (OBH 3040/1995.). Többen szóvá tették a személyi sérelemért kapott kárpótlási jegyek utólagos életjáradékra váltása lehetőségének hiányát.

A *vagyoni kárpótlási ügyek* vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy a panaszosok esetenként kevesnek tartják az árverésre kijelölt föld mennyiségét (OBH 2714/1996., OBH 2715/1996.). Több kárpótlásra jogosult sérelmezte, hogy az árverésre kijelölt állami tulajdonú termőföldek aranykorona értéke jelentősen alatta marad az 1991. évi XXV. törvény 19. §-ában előírt 20 százalékos mértéknek. Kifogásolták továbbá a vagyoni sérelemért kapott kárpótlási jegy utólagos életjáradékra válthatóságának hiányát. Joggal kifogásolta az egyik panaszos, hogy egy kérelemben benyújtott igényt több egymást követő határozattal bírálták el (OBH 793/1995.), illetve, hogy a kérelemben beadott igénynek csak egy részében döntöttek, míg a kérelem másik részét elbírátlanul hagyták (OBH 2374/1995.). A jogos panaszok közé tartoztak azok is, amelyek egyes árverési hirdetések pontatlanságát (OBH 2603/1996.), az árverés előtt letétbe helyezett kárpótlási jegyek maradványértékének nem időben történő visszaszolgáltatását (OBH 1875/1995.) vagy az árverésre nem megfelelően előkészített táblák árverésre kitűzését (OBH 2635/1995.) tették szóvá.

Az 1996. december 31-ével megszűnt, államigazgatási szervnek nem tekinthető, választás útján létrehozott, laikusokból álló *földkiadó bizottságok* tevékenységét is több bírálat érte. Elsősorban folyamatos működésük hiányát, az eljárások elhúzódását, a hozott határozatok késedelmes kiadását, a földkiadásnál a sorrendiség betartását, a nyilvános sorsolásra előírt szabályok megsértését és általában a földkiadással kapcsolatos adminisztratív munka pontatlanságát kifogásolták. A bizottságok munkájára vonatkozó, többször módosított 1993. évi II. törvény a földkiadó bizottsági határozatok elleni fellebbezések elbírálására az FM megyei földművelésügyi hivatalait jogosította fel. A hivatalok azonban a törvény szerint nem voltak feleltes szervei a bizottságoknak. Ebből következően a hivatal nem tehetett felügyeleti intézkedést, nem indíthatott hivatalból eljárást, nem változtathatta meg a bizottságok határozatait, nem kezdeményezhetett felelősségre vonást sem. Ez a körülmény kedvezőtlenül befolyásolta a földkiadási eljárások eredményességét és jogszerűségét. A földkiadó bizottságok munkáját 1997. január 1-jétől az FM megyei földművelésügyi hivatalai vették át, így a működési hiányosságok

a maradék földek kiadásánál már remélhetően kisebb arányban fordulnak elő.

## A PIAC MEGTEREMTÉSÉBŐL ÉS A MINIMÁLIS PIACI BIZTONSÁG IGÉNYÉBŐL FAKADÓ PANASZOK

A piaci társadalom megteremtése, a piac szabadságának biztosítása időnként szabadosságot eredményezett. A centralizált gazdasági rendszerben, a csak korlátozottan megtúrt piac körülményei között szocializálódott állampolgárok jelentős része, hozzánk eljutatott panaszaiban, befektetéseinek biztonsága érdekében legalább minimális garanciákat kért, követelt az államtól.

Az egyik ilyen ügyünk a magát *Lánchíd 2000 Befektetési Alap*-nak nevező vállalkozással kapcsolatos. A vállalkozás diszkont kincstárjegy vásárlása céljából pénzt vett át magánszemélyektől, majd tevékenységét megszüntette, ám az ügyfelei által befizetett pénzt nem térítette meg. Az ügygel kapcsolatban összesen 137 károsult beadványával foglalkoztunk. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az Állami Értékpapír és Tőzsd felügyelet (ÁÉTF) felügyeleti hatásköre a nyilvántartásba vételt nem kéri, de a befektetési alapról szóló törvényt megsértő módon tevékenykedő vállalkozásokra is kiterjed. E vonatkozásban az ÁÉTF-nek az a kötelezettsége, hogy bírságot szabjon ki a nyilvántartásba vételt nem kéri, ám befektetési alapként működő cégekkel szemben. Az ÁÉTF bejelentést kapott a Lánchíd 2000 Kft. jogellenes tevékenységéről, ám nem hozott az ügyben határozatot. Mulasztásával akadályozta a törvényhozói cél érvényesülését. Az országgyűlési biztos megállapította továbbá, hogy az Állami Bankfelügyelet (BAF) a Lánchíd 2000 Kft.-t nyilvántartásba vette, de nem értesítette az ÁÉTF-et arról, hogy a nyilvántartásba vett vállalkozás nevében a „befektetési alap” elnevezést használja. Az ÁÉTF-nek lehetősége lett volna a Lánchíd 2000 Kft. jogellenes értékpapír-kereskedelmi tevékenységének észlelésére és megakadályozására. A BAF mulasztás elősegítette a Lánchíd 2000 Kft. engedély nélküli tevékenységét.

Amint ez a fenti esetből is kitűnik, a piaci működés vadhajtsaival szemben az állampolgári jogok biztosa és helyettese igen korlátozott eszközrendszerrel rendelkezik. Bonyolult vizsgálatok után kerestünk beavatkozási lehetőséget, amelyet hatáskörünk hiánya miatt viszonylag ritkán találtunk meg (OBH 2621/1996.).

Hasonlóak a tapasztalataink a piaci működés során *monopolhelyzetbe került szolgáltatókkal* kapcsolatban is.

A Távfűtőművekkel kapcsolatos beadványok sorsa jól illusztrálja vizsgálati gyakorlatunkat. A panaszosok a Távfűtőművek *szolgáltatási árát*, különösen az alapidjat kifogásolták, mert a Távfűtőművek – kihasználva monopolhelyzetét – állandóan emelte a szolgáltatás díját, egyoldalúan módosítva ezzel a szerződést. A vállalat áremelési terveit az illetékes közgyűlés is jóváhagyta. A rendelet olyan nagyságrendű terheket ró a fogyasztókra, amelyek már régen meghaladják a szolgáltatás valóságos értékét. Az egyik panaszos egyidejűleg a szerződések semmisségének megállapítása iránt keresetet nyújtott be a bírósághoz. A panaszok alapján felmerült a jogállamisághoz, ezen belül a jogbiztonsághoz fűződő jog, valamint a gazdasági verseny szabadságának elismeréséhez fűződő jog sérelmének gyanúja. Ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat kiterjedt a távfűtésről szóló készülő törvény tervezetére és az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ) a távhőszolgáltatással kapcsolatos

jelentésére is. E kettő összevetését követően az országgyűlési biztos megállapította, hogy még a törvénytervezet sem oldja fel azt az ellentmondást, hogy a távfűtés szolgáltatási díjával kapcsolatos panaszokat éppen a hatósági ár megállapítója (a területi önkormányzat) jogosult vizsgálni. Az ÁSZ megállapította, hogy a takarékosagra a kollektív elszámolás nem ösztönöz, mivel abban a fogyasztó csak közvetve érdekelt, a szolgáltatónak pedig egyoldalú előnyt jelentene, mert a költségmegosztást a lakóközösségre hárítaná át, amit azok jelenleg az eltérő egyéni érdekek miatt nem képesek megoldani. Az ÁSZ vizsgálati megállapításaival és ajánlásaival az országgyűlési biztos egyetértett, ezért újabb vizsgálatot nem folytatott. A jogbiztonság és a gazdasági verseny szabadsága érdekében azonban ajánlásokat tett az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek a készülő törvénytervezet és előterjesztés kiegészítésére (OBH 54/1995.).