

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-388/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Farkas Eszter

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti, diákok számára a lakhely és tanintézmény közötti közlekedésre vonatkozó 90%-os – bérlet kedvezmény igénybevételével kapcsolatban kérte a vizsgálatomat.

Panaszára a MÁV-START Zrt. majd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium egymásnak ellentmondó válaszokat adott.

Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam, amelynek keretében áttekintettem az utazási kedvezményekre vonatkozó jogszabályokat továbbá a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és az Oktatási Hivatal álláspontját kértem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény)
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv)
- Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013 (IV. 26.) Korm. rendelet
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Utazási kedvezmény kormányrendelet.)

A megállapított tényállás

Panaszos leánya Szlovákiában a komárnoi székhelyű, az Oktatási Hivatal által akkreditált oktatási intézményben tanul. Nappali tagozatos hallgatóként vonattal közlekedik az intézményhez legközelebb eső állomásig, amely Komáromban van. Utazásához az Utazási kedvezmény kormányrendeletben biztosított, Magyarországon érvényes 90%-os utazási kedvezményt vette igénybe. A 90%-os kedvezmény igénybevételéhez az oktatási kormányrendeletben meghatározott, az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolvány, illetve ideiglenes diákigazolvány szükséges. A panaszos által megküldött dokumentumok alapján leánya ezzel az ideiglenes, illetve az oktatási intézmény által kiállított nemzetközi diákigazolvánnyal is rendelkezett. A MÁV ellenőrei ennek ellenére megbüntették, arra hivatkozva, hogy nemzetközi diákigazolványával nem veheti igénybe az utazási kedvezményt.

A panaszos 2015 októberében levélben kereste meg a MÁV-START Zrt.-t. A vasút társaság válaszában arról tájékoztatta, hogy gyermeke magyar diákigazolványa a kedvezményre való jogosultság igazolására megfelel, a tanintézmény székhelyének feltüntetése hiánya miatt azonban a bérlet megváltásához és használatához szükség van egy „Igazolás a tanulók kedvezménye igénybevételéhez” elnevezésű nyomtatványra is, amit a lakóhely szerinti vasútállomás jegypénztáránál lehet igényelni. Az ellenőrzés során az igazolást a diákigazolvánnyal együtt kell felmutatni.

Az útmutatásnak megfelelően a panaszos a vasútállomás jegypénztáránál igényelte az igazolás nyilvántartásba vételét, hogy leánya kedvezményes bérletét használhassa, de a pénztáros megtagadta a nyilvántartásba vételt. Ezért 2015. október 13-án ismételten a vasút társasághoz fordult, ahol – az előzőekkel ellentétben – azt a tájékoztatást kapta, hogy az Utazási kedvezmény kormányrendelet szerint a külföldi kiállítású diákigazolvány alapján a tanuló csak 50%-os kedvezményre jogosult.

A panaszos a MÁV álláspontját továbbra sem fogadta el. Következő levelére írt válaszban a vasút társaság fenntartotta a korábbiakat kiegészítve azzal, hogy a fent említett kormányrendelet értelmében a szóban forgó utazás nemzetközi utazásnak minősül, amelynek magyarországi szakaszára a kedvezmény nem vehető igénybe.

Ez után a panaszos 2015. november 11-ei levelében arra hívta fel a vasút társaság figyelmét, hogy leánya utazása teljes egészében belföldön történik, Kelenföld és Komárom között és mivel Komáromban vasúti közlekedés nincs, így Komárom a tanintézményhez legközelebb eső vasútállomás.

A MÁV-START Zrt. utolsó tájékoztatásában megírta a panaszosnak, hogy mivel az igazoláson a tanintézmény székhelyeként Budapest van feltüntetve, ezért az utazási kedvezményt csak a lakóhely, – Tököl – és Budapest között veheti igénybe. A panaszos megírta a vasút társaságnak, hogy az igazoláson azért van Budapest feltüntetve a külföldi intézmény székhelyeként, mert a külföldön tanuló hallgatók nyilvántartását az Oktatási Hivatal végzi, aminek székhelye Budapesten van.

A panaszos továbbra is vitatta a MÁV-START Zrt. álláspontját és ezért az Szsztv. vonatkozó szabályai szerint a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz, mint a személyszállítást igénybevevő utasok jogainak védelme érdekében hatáskörrel rendelkező felügyeleti szervhez fordult jogorvoslatért. A Nemzeti Közlekedési Hatóság Piacfelügyeleti és Utasjogi Főosztálya a panaszt hatáskör hiányában az NFM-hez tette át, amely a válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kedvezmény igénybevételéhez az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolványra, (illetve annak helyettesítésére alkalmas igazolásra) van szükség, amin a külföldi intézmény székhelyét tüntetik fel.

A továbbiakban felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben a lakóhelyen, illetve a tanintézet székhelyén nincs vasútállomás, úgy az azokhoz legközelebb fekvő, vagy legkönnyebben megközelíthető vasútállomástól lehet a bérletet megváltani, és amennyiben a diákigazolványból nem állapítható meg a külföldi intézmény székhelye, úgy szükség van az „Igazolás a tanulók vasúti kedvezménye igénybevételéhez” nevű nyomtatvány kiállítására.

A minisztérium végezetül összefoglalta, hogy a 90%-os kedvezmény igénybevételéhez az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolványra, vagy az ezt ideiglenesen helyettesítő igazolásra, illetve a viszonylat megállapításához szükséges, a vasút társaság által kérelemre kiállított igazolásra van szükség, amelyeket jegyvizsgálatkor fel kell mutatni. Mivel a panaszos leánya mindkét dokumentummal rendelkezik, így az NFM állásfoglalása szerint – ellentétben a MÁV tájékoztatásával – jogosult a 90%-os utazási kedvezményre.

A panaszos a minisztérium állásfoglalását a vasút társaságnak megküldte, onnan azonban ismét elutasító választ kapott, arra való hivatkozással, hogy a kedvezmény csak a hallgató lakóhelye, illetve a diákigazolványon, vagy az azt helyettesítő igazoláson feltüntetett települések közötti utazás esetében jogosít kedvezményre, tehát álláspontjuk szerint amennyiben az oktatási intézmény székhelye nem Magyarország területén található, a kedvezmény nem vehető igénybe.

A panaszos az igen zavaros és egymásnak ellentmondó tájékoztatások után fordult hozzám és a kialakult visszás helyzet feloldásához a segítségemet kérte, valamint arra hívta fel a figyelmet, hogy a kialakult helyzet legalább 60 diákot érint.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Abban az esetben, ha a vizsgálat eredményeképp az alapvető jogok biztosa arra a következtetésre jut, hogy a visszásságot valamely nem megfelelő normatartalom eredményezi, akkor – egyéb intézkedési lehetőségek mellett – az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján javaslatot tehet jogszabály módosítására. Ebből értelemszerűen következik az is, hogy eljárása során az alapvető jogok biztosa nem csupán az egyedi ügyeket, hanem absztrakt módon az alapul szolgáló jogszabályt is vizsgálhatja.

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási (...) vagy *közszolgáltatást végző szerv* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény alapján a MÁV-START Zrt. közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő közlekedési szolgáltató, ezért eljárásának vizsgálatára az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013 (IV. 26.) Kormányrendelet értelmében az Oktatási Hivatal az oktatásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, így a biztos vizsgálati jogköre az Oktatási Hivatal tevékenység esetén is fennáll.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

III. Az ügy érdemében

1. Az utazási kedvezményre való jogosultság jogszabályi feltételrendszere

A tanulói, hallgatói jogviszonyban állók számára biztosított utazási kedvezmények igénybevételéhez az Oktatási igazolvány kormányrendelet meghatározott diákigazolványra van szükség, amely a Nemzeti Egységes Kártyarendszer specifikációinak megfelelő igazolvány. Az Nft. 79. §-ának rendelkezései alapján magyar állampolgár engedély nélkül folytathat tanulmányokat külföldi felsőoktatási intézményben, továbbá a külföldi tanulmányokban résztvevők jogosultak a diákigazolványra.

Az Oktatási igazolvány kormányrendelet 4. §-a szerint *az oktatási igazolványok nyilvántartásával és adatkezelésével kapcsolatos feladatokat, az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó informatikai fejlesztési és üzemeltetési, továbbá ügyfélszolgálati feladatokat az Oktatási Hivatal (továbbiakban: adatkezelő) látja el. Az oktatási igazolvány igénylésében közreműködő intézmény (továbbiakban: közreműködő intézmény) a nem magyar oktatási intézménnyel tanulói hallgatói jogviszonyban álló személy oktatási igazolványa esetében az adatkezelő.* Tehát a vizsgált ügyben, a panaszos leányának diákigazolványa kiállításában közreműködő intézmény az Oktatási Hivatal. A kormányrendelet szerint az oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére igazolást ad ki, amely igazolja az oktatási igazolványra való jogosultságot. Panaszos leánya ennek az igazolásnak a birtokában vásárolta a 90%-os kedvezményre jogosító bérlet szelvényt.

A Nft. 3. melléklet III. pontja szerint a diákigazolványon, illetve az azt helyettesítő igazoláson fel kell tüntetni többek között a *felsőoktatási intézmény rövidített nevét, székhelye vagy telephelye címének települését, amellyel a hallgató jogviszonyban áll. A nem magyar oktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgató diákigazolványa a „külföldi intézmény” megjelölést tartalmazza.* Az Oktatási Hivatal ebben az esetben a diákigazolványon illetve az azt helyettesítő igazoláson az intézmény székhelyeként Budapestet, – mint a közreműködő intézmény székhelyét – jelöli meg. A panaszos leányának igazolásán – tekintve, hogy komárnoi székhelyű oktatási intézményben tanul – tehát Budapest van az intézmény székhelyeként megjelölve.

A feltárt tényállás szerint a 90%-os kedvezményt csak a lakóhelye, – Tököl – és Budapest között veheti igénybe, mivel igazolásán Budapest van a külföldi intézmény székhelyeként megjelölve. *Álláspontom szerint indokolatlan a külföldi intézmény székhelyeként Budapestet megjelölni, ugyanis így a 90%-os kedvezményre jogosító igazolványon feltüntetett adatok, valamint az Utazási Kormányrendeletben foglaltak is értelmüket veszítik.*

A problémával kapcsolatban 2016. július 19-én kelt levelemben megkerestem az Oktatási Hivatalt. A megkeresésben arról kértem tájékoztatást, hogy álláspontjuk szerint milyen utazási kedvezmények vonatkoznak a nappali felsőoktatásban résztvevő hallgatók lakóhelye illetve a tanintézményhez legközelebb eső, belföldi vasútállomás közötti utazásra. Az Oktatási Hivatal válaszában jelezte, hogy az Utazási kedvezmény kormányrendelet az NFM jogalkotói körébe tartozik, így a diákigazolvánnyal igénybe vehető utazási kedvezmény megállapítására irányuló jogkör is.

A következőkben azzal kapcsolatban informálódtam, hogy milyen kedvezmények vonatkoznak azokra a magyar állampolgárookra, akik tanulmányaikat az Európai Unió más tagállamában székhellyel rendelkező tanulmányi intézményben folytatják, illetve azokra az uniós állampolgársággal rendelkező hallgatókra, akik tanulmányaikat Magyarország területén folytatják. Az első esetre válaszul arról tájékoztattak, hogy az EU más tagállamában tanulmányokat folytató hallgató szintén jogosult diákigazolványra és belföldön ennek megfelelően jogosult helyközi közlekedésben bármely viszonylatban 50%-os kedvezményre.

Álláspontjuk szerint a második esetben ugyanúgy jogosult a hallgató a diákigazolványra és az ahhoz kapcsolódó kedvezményekre. Amennyiben rendelkezik Magyarországon bejelentett lakcímmel, úgy azt tüntetik föl az igazolványon, amennyiben nem, úgy a lakóhely és az oktatási intézmény közötti utazási kedvezmény nem értelmezhető.

Végül arra a kérdésre, hogy a diákigazolványon, illetve az azt helyettesítő igazoláson a külföldi intézmény székhelyeként miért Budapestet jelölik meg, azt a választ kaptam az Oktatási Hivaltól, hogy ennek: „(...) a diákigazolvány rendszer, mint alkalmazásból fakadó technikai sajátosság a magyarázata: a szoftver intézményi törzsében diákigazolvány kiadó helyként szerepel a külföldi oktatási intézmény. Az intézménytörzsben egy diákigazolvány kiadó helyhez egy település rögzíthető. Tekintettel arra, hogy valamennyi, az adott államban elismert oktatási intézmény tanulója, vagy hallgatója jogosult diákigazolványra, a rendszer adottságaiból fakadóan jelenleg nem tudunk egy szabadon írható mezőt biztosítani a külföldi oktatási intézmény településének igénylésenként való rögzítésére.”

A továbbiakban arról tájékoztattak, hogy 2016. május 26-án az Oktatási Hivatal képviselői részt vettek az NFM-ben a Kedvezmény kormányrendelet koncepcionális módosításával kapcsolatos egyeztetésen, amelyen jelezték a számukra ismert problémákat, ezek között a Komárom-Komárno kedvezményekkel kapcsolatos problémakör is szerepelt. Megoldási javaslatként az Oktatási Hivatal megfogalmazta, hogy szükséges lenne a diákigazolványon a külföldi oktatási intézmény székhelyét feltüntetni, ami azonban önmagában nem jelentene megoldást a problémára, ahhoz az Utazási kedvezmény kormányrendelet módosítására is szükség volna.

Álláspontja szerint a jelen ügy kivételes, ugyanis a földrajzi és közlekedési adottságok miatt kifejezetten belföldi az utazási cél, függetlenül attól, hogy az intézmény települése az országhatáron kívül esik. Erre az esetre egyedi megoldás képzelhető el, akár az Utazási kedvezmény kormányrendeletben egy speciális rendelkezés beiktatásával vagy a közlekedési szolgáltató által rugalmasan kezelve a célállomást, és viszonylatigazolással megoldva az utazási kedvezmény biztosítását.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Oktatási Hivatal által is észlelt helyzet, amely a valós élethelyzet és a jogszabályi hiányosság egymásnak feszüléséből ered, sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, amelyből eredően az eltérő jogértelmezési gyakorlatok miatt sérülnek az érintettek tisztességes hatósági eljárásához fűződő alapvető jogai is. Álláspontom szerint egy ilyen helyzet rendezésének elhúzódása önmagában is sérti a jogbiztonság követelményét.

2. Az utazási kedvezmény igénybevételét biztosító jogszabályok

A tanulói, hallgatói jogviszonyhoz kötött szociálpolitikai utazási kedvezményeket az Utazási Kedvezmény kormányrendelet szabályozza. Az Utazási Kedvezmény kormányrendelet 1. § (2) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott utazási kedvezmények kizárólag Magyarország területén vehetők igénybe, de a nemzetközi utazás magyarországi szakaszára nem.

Az Szsztv. értelmező rendelkezései között definiálja a belföldi, illetve a nemzetközi személyszállítási szolgáltatás fogalmait:

1. § belföldi személyszállítási szolgáltatás: az a személyszállítási szolgáltatás, amelyben az utazás megkezdésének a helye és a célállomás helye egyaránt Magyarország területén van;

25. nemzetközi személyszállítási szolgáltatás: olyan személyszállítási szolgáltatás, amelynek során a járat valamely, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam (a továbbiakban: EGT-állam) legalább egy határán áthalad, és amelynek fő célja a különböző EGT-államok állomásai vagy megállóhelyei közötti személyszállítás; vasúti járművel végzett személyszállítás esetén a vonatot egyesíthetik és szétválaszthatják, továbbá a különböző vasúti szerelvények különböző kiindulási és célállomással rendelkezhetnek, feltéve hogy valamennyi vasúti kocs legalább egy államhatáron áthalad;

Az igénybe vehető kedvezményeket az Utazási kedvezmény kormányrendeletre tartozó 1. melléklet határozza meg.

Ennek 18. pontja alapján a nappali és esti képzés munkarendje szerint felsőoktatásban tanulmányokat folytató hallgató intézmény – lakhely közötti helyközi utazáshoz 90%-os bérlet kedvezményt biztosít.

A MÁV-START Zrt. Díjszabása 5.2.4. pontja alapján, ha a hallgató lakóhelyén, illetve a tanintézmény székhelyén nincs vasútállomás, úgy az ezekhez legközelebb eső, vagy legkönnyebben megközelíthető vasútállomástól lehet a kedvezményes bérletet megváltani.

A konkrét esetben a panaszos lánya a komáromi székhelyű tanintézményhez legközelebb eső vasútállomásig utazott, amely Magyarország területén, Komáromban található. A vasút társaság munkatársai ezt az utazást nemzetközi utazásnak minősítették és erre hivatkozva büntették meg a panaszos leányát. Amikor a panaszos levélben megkereste a MÁV-START Zrt. ügyfélszolgálatát, arról tájékoztatták, hogy a Kelenföld- Komárom valóban belföldi viszonylat, amelyre belföldi menetdíj számolható el, ennek ellenére mivel a tanintézmény székhelye nem Magyarországon található, így az utat nemzetközi utazásnak minősítették.

Az NFM ezzel ellentétes álláspontot alakított ki, amely szerint a Kelenföld- Komárom viszonylat nem minősül nemzetközi utazásnak, így a hallgatónak a belföldi utazásra vonatkozó kedvezmény jár.

A feltárt gyakorlat alapján megállapítom, hogy az érintett szervek egymásnak ellentmondó jogértelmezése (nemzetközi utazás, vagy belföldi utazás kérdésében) egyértelműen a vonatkozó szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, amely sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, illetve ehhez kapcsolódóan sériült az érintett tisztességes hatósági eljárásához fűződő alapvető joga is.

A probléma feloldása érdekében az NFM-től első sorban arra vártam választ, hogy álláspontja szerint helyes-e a MÁV- START Zrt. jogértelmezése, amely szerint a hallgató utazása nemzetközi utazásnak minősül-e.

Az NFM az adott kérdéssel kapcsolatban kikérte a MÁV-START Zrt. illetve az Oktatási Hivatal álláspontját, amely alapján – ellentétben a korábban panaszosnak adott válasszal – annyit állapított meg, hogy az utazás nemzetközi utazásnak minősül, amelynek magyarországi szakaszára sem vehető igénybe az utazási kedvezmény. Az NFM megkeresésre adott válasza és a korábban képviselt álláspontjai közötti ellentmondás alapján ismét kirajzolódott, hogy a vonatkozó jogszabályok nem rendelkeznek a konkrét élethelyzetre vonatkozóan iránymutatással, ezért ebből fakadóan maga az NFM fél éves eltéréssel két egymásnak tökéletesen ellentmondó álláspontot alakított ki a kérdéssel kapcsolatban.

Mind ezek alapján megállapítom, hogy mind a vonatkozó jogszabályok hiányosságai, ebből fakadóan a jogértelmezés, és ennek következtében a jogalkalmazás sem egységes, ami alapján sériül a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, illetve ehhez kapcsolódóan az érintett tisztességes hatósági eljárásához fűződő alapvető joga is.

A továbbiakban arról kértem az NFM véleményét, hogy amennyiben az utazás nemzetközi utazásnak minősül, úgy álláspontjuk szerint nincs-e ellentmondás az Utazási kedvezmény kormányrendelet illetve a vasút társaság jogértelmezése között. Tekintettel arra, hogy az NFM a MÁV-START Zrt. korábbi, a panaszosnak írt levelében foglaltakkal megegyező álláspontot alakított ki, ebből arra lehet következtetni, hogy a fennálló helyzetet az NFM nem tartja ellentmondásosnak. A megkeresésben kitértem arra a kérdésre is, hogy esetlegesen szükségesnek tartja-e az NFM a jogértelmezés és az Utazási kedvezmény kormányrendeletben foglaltak közötti ellentét feloldását, illetve, hogy ezzel kapcsolatban tervez-e bármilyen intézkedést tenni. Válaszában az NFM arról tájékoztattott, hogy ahhoz, hogy a határon túli tanulók, hallgatók is jogosulttá váljanak a kedvezményes bérlet megvásárlására, az Utazási kedvezmény kormányrendelet módosítására lenne szükség, amelyre vonatkozóan kormányzati döntés nincs. Szükségesnek tartom kihangsúlyozni, hogy az adott kérdésben nem határon túli magyar hallgatókról van szó, hanem Magyarországon élő, de az EU más tagállamában, Magyarországon akkreditált oktatási intézményben tanuló hallgatókról, akik nap, mint nap utaznak lakóhelyük és a tanintézmény székhelye között, így az NFM válasza nem tekinthető relevánsnak.

Végül pedig a MÁV-START Zrt. honlapján feltüntetett tájékoztató megfelelőségével kapcsolatban kérdeztem az NFM-et, hogy azok teljes körű tájékoztatást nyújtanak-e a külföldön tanuló diákok számára igényelhető utazási kedvezményekkel kapcsolatban. Erre válaszként az NFM arról tájékoztattott, hogy ennek ellenőrzése a Közlekedési Hatóság hatáskörébe tartozik és ezzel kapcsolatban eddig panasz nem érkezett.

Összességében hangsúlyozom, hogy az Utazási kedvezmény Kormányrendelet vonatkozó rendelkezései, valamint a valós élethelyzet közötti ellentmondás feloldásáról, a jogalkotó az arról való tudomása ellenére a jelentés megszületéséig nem intézkedett. A 2016-2017-es tanév szeptemberi indulásakor újabb hallgatók szembesülnek majd a rendezetlen helyzet okozta problémával, amelynek elhúzódó rendezése sérti az érintettek jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljárásból fűződő alapvető jogait.

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. § bekezdése alapján felkérem a **nemzeti fejlesztési minisztert**, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 119. § e) bekezdésében foglalt hatáskörében intézkedjen a jelentésben feltárt visszás helyzet jövőbeni elkerülése érdekében az Utazási Kedvezmény Kormányrendeletben foglaltak és a konkrét élethelyzet közötti ellentmondás feloldásáról. Ennek keretében fontolja meg a kedvezmények koncepcionális módosítását célzó jogszabály módosítás előkészítése során a valós élethelyzetre vonatkozó szabályok beépítését az Utazási Kedvezmény Kormányrendeletbe;
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **nemzeti fejlesztési minisztert**, hogy tegyen intézkedéseket – a MÁV-START Zrt-vel fennálló közszolgáltatói szerződés keretén belül – arra vonatkozóan, hogy a vasúttársaság a kedvezmények igénybevételével kapcsolatos egységes eljárásrendet vezessen be.
3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az **emberi erőforrások miniszterét**, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 59. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörében tegyen intézkedéseket az Oktatási Hivatal által kezelt diákigazolvány-rendszer fejlesztésével kapcsolatosan a tekintetben, hogy a külföldi intézmény székhelyként ne Budapestet jelölje meg.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.