



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-1273/2018. számú ügyben

Érintett szerv: Kaspula Község Önkormányzata

2018.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1273/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

A panaszos Kapospula Önkormányzatának rendeletét, illetve eljárását sérelmezte, a helyben életvitelszerűen tartózkodó iskoláskorú gyermekeknek juttatott iskoláztatási támogatással kapcsolatban. Előadta, hogy gyermekének azért nem járt a támogatás, mert a településen csak ideiglenes lakcímmel rendelkeztek, noha – a szórólap formában az egyes háztartásokhoz eljuttatott kiírásban – a támogatást az életvitelszerű helyben tartózkodás feltétele mellett ítéli meg a képviselő-testület. Sérelmezte továbbá, hogy több alkalommal meg kellett jelennie a polgármesteri hivatal helyiségében, ahol sértő módon, lekezelően bántak vele. Beadványában beszámolt arról is, hogy az önkormányzat hivatalos honlapján közzétett eredeti tájékoztatást utólag módosították.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján a panaszban foglaltak feltárása érdekében vizsgálatot indítottam, mert felmerült az egyenlő bánásmód követelménye, a jogbiztonsághoz való jog, és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének gyanúja. Figyelemmel arra is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülése érdekében is vizsgálatot indítottam, ennek során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem Kapospula Község polgármesterét és tájékoztatását kértem.

**Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a szociális biztonsághoz való jog: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” [XIX. cikk];
- az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [XV. cikk (2) bekezdés];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes eljáráshoz 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**

- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyár.)

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)
- Kapospula Község Önkormányzatának 6/2016. (VIII. 4.) rendelete a települési támogatásokról és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról szóló 2/2015. (II. 24.) önkormányzati rendelet módosításáról

## A megállapított tényállás

### *I. A panaszban foglaltak*

Panaszos az érintett településen kívüli állandó lakcímmel rendelkezik, de tartózkodási helye évek óta Kapospula, ahol férje ingatlanában életvitelszerűen tartózkodik. Ebbe az ingatlanba volt bejelentve gyermeke, előadása szerint „ideiglenes lakcímre”.

Az önkormányzat 2017-ben a postaládájukba egy tájékoztatót helyezett, amely szerint iskoláztatási támogatásban kíván részesíteni minden, a községben életvitelszerűen élő 3-24 éves gyermeket, és e támogatás kifizetését kérelmezés után az iskolalátogatási igazolás bemutatásához kötötte. Panaszos a gyermekével megjelent az önkormányzat hivatalában, ahol szóban arról tájékoztatták, hogy nem szerepelnek a listán, de megígérték, hogy a hivatal munkatársa ennek okát megvizsgálja. Panaszos később ismét felkereste a hivatalt, ahol a jegyző fogadta, de nem tudott felvilágosítást nyújtani, mert az ügyvel foglalkozó munkatárs szabadságon volt. Panaszos újabb időpontot kapott, a jegyző azonban azt is közölte, hogy akkor már nem tudnak kérelmet beadni, mert a kérelem benyújtására nyitva álló jogvesztő határidő lejár. A panaszos szerint ekkor egy másik munkatárs a hivatal konyhájából kikiabált, hogy nekik nem jár a támogatás, mert a képviselő-testület erről már határozatot hozott. Ezt azonban kérése ellenére sem mutatták meg neki. Panaszos közölte a hivatal munkatársaival, hogy ezek után nem tart igényt az iskoláztatási támogatásra, de a bánásmód miatt panasszal kíván élni. Sérelemzte, hogy ügyfélként méltatlan körülmények között fogadták – panaszos szerint a jegyző kávézás közben, mintegy mellel foglalkozott az ügyvel – több alkalommal hívták vissza, valamint ügyében nem volt a hivatal együttműködő. Sérelemzte továbbá, hogy a határozatba nem engedtek betekintést, és hogy gyermekét indokolatlan módon hozták hátrányos helyzetbe, illetve különböztették meg. Álláspontja szerint az életvitelszerű lakás nem azonos az ingatlanba történő bejelentkezéssel.

### *II. A megkeresett szerv válasza*

A panaszolt körülmények objektív feltárása érdekében megkerestem a község polgármesterét. Megkeresésemre a jegyző válaszolt, aki mindenekelőtt arról tájékoztatót, hogy panaszos időközben írásban a jövőre nézve is lemondott az iskolakezdési támogatásról. A továbbiakban részletesen beszámolt arról, hogy a panaszban felhívott listát „a TSZR rendszerben” állították elő 2017. augusztus 9-én. A képviselő-testület a jogosultság feltételeit helyi önkormányzati rendeletben szabályozta, mely egyéni határozat hozatalát nem tette szükségessé. A válaszadó elismerte, hogy a szórólapon valóban nem tüntették fel, de a jogszabályi rendelkezés értelmében jogosultsági feltétel a kapospulai bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel való rendelkezés. Válasza szerint a település honlapján a jelenleg is hozzáférhető tájékoztató jelent meg eredetileg. Kifejtette álláspontját, mely szerint az önkormányzat által juttatott iskolakezdési támogatás odaítélése a jogszabályi előírásoknak teljes mértékben megfelelően történt. Előadta, hogy a hivatal ügyintézői nem tudták megerősíteni a panaszos több alkalommal történő megjelenését, tudomásuk szerint a panaszban leírt esetek nem történtek meg. Rendelkezésemre bocsátotta Kapospula Község Önkormányzatának a települési támogatásokról és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról szóló 2/2015. önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) módosításáról szóló 67/2016. önkormányzati rendeletét is. E szerint a Rendelet kiegészül az alábbi alcímmel:

*„9. Iskolakezdési támogatás*

*16. § (1) Az Önkormányzat iskolakezdési támogatásban részesíti*

- 3 éves kortól az óvodás,
  - az általános iskolás,
  - a nappali tagozaton tanuló középiskolás gyermekeket, valamint
  - a felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató 24 évesnél fiatalabb fiatal felnőttet, akik Kapospula község közigazgatási területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkeznek, és ott életvitelszerűen laknak.
- (2) A tanév kezdetekor a 16. életévét betöltött tanuló esetében a támogatás kijelöléséhez iskolalátogatási igazolás bemutatása szükséges.
- (3) A támogatás minden évben az augusztusban kijelölt határnaptól tárgyév szeptember 30. napjáig vehető át az Attalai Közös Önkormányzati Hivatal Kapospulai Kirendeltségén ügyfélfogadási időben. A benyújtásra nyitva álló határidő elmulasztása jogvesztő.”

A jegyző tájékoztatót, hogy a rendelet kihirdetése 2016. augusztus 5. napján megtörtént, de egyéb iratot nem küldött.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) és d) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek, illetve a különösen védendő csoportok tagjai jogainak védelmére. Az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyár. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. A Gyvt. 95. §-a alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás biztosítása állami feladat. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságokra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat. Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha a biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

## II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint ombudsmanként akkor járok el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal, és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, 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, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának az érvényesülése kapcsán ugyanakkor érdemes kiemelni azt is, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a *joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a*

*követetőségre és az érthetőségre.* A jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltósághoz való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírószági gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.” – írja Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van.

Egyrészt 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 és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése rögzíti az *egyenlő bánásmód* követelményét. E rendelkezés szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapítása értelmében a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható *alkotmányos alapelveként* nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapelvek, hogy *nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.* Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ha a megkülönböztetés *valamely alapjog vonatkozásában* áll fenn, a testület annak alkotmányosságát az alapjog-korlátozás általános tesztje, a *szükségesség-arányossági teszt* alapján vizsgálja. Amennyiben a megkülönböztetés *nem alapjogra vonatkozik*, a testület az *ésszerűségi tesztet*

alkalmazza. Az ésszerűségi teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Ha megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés *ésszerű indokon nyugszik-e*, vagyis *a különbségtétel igazolható-e*, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

4. A gyermek megfelelő *testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. E tételt  *megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban: a* gyermekeknek, *figyelemmel fizikai, szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.*

5. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. tisztességes eljáráshoz való jog – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírószági gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság, illetve 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. Az Alkotmánybírószág döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírószági 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. A testület a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye kapcsán egy későbbi határozatában úgy fogalmazott: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybírószág ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. Ezt az alkotmányos alapvető, amely bár a korábban hatályos Alkotmány hivatkozott szakaszaiból is levezethető volt, a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarálta, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó

közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. A tisztességes eljárásról való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is magába foglal: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás tehát a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

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. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.

### *III. Az ügy érdemében*

#### **III.1. A megalázó bánásmód tekintetében**

Panaszos a beadványában az önkormányzat hivatalos helyiségében őt ért megalázó bánásmódról számolt be, a megkeresett szerv azonban azt a tájékoztatást adta, hogy ilyen nem történt. Válaszában arról tájékoztatott, hogy a hivatalban dolgozó személyek egyöntetűen azt nyilatkozták, hogy sem a panaszos többszöri megjelenésére, sem a méltatlan körülmények közt történő tájékoztatásra nem emlékeznek.

Alapjogi biztostként nem állnak rendelkezésemre olyan bizonyítási, vagy egyéb eszközök, lehetőségek, amelyek az egymásnak ellentmondó állítások feloldását lehetővé tenné, ezért e kérdésben alapjogi visszasság gyanúját nem állapíthatom meg. Szeretném azonban hangsúlyozni egyrészt, hogy a hatósági eljárások ún. jogon kívüli szakaszában is megvalósulhat az emberi méltóság sérelme. Egyrészt, az ügyfelek fogadásának meghatározott rendjének, körülményeinek el kell érniük azt a szintet, amelyben az ügyfél, még ha tájékoztatást kér is, nem érezheti magát sem kiszolgáltatottnak, sem lebecsültnek a hivatalos helyiségben.

Ezért az ügyfelek fogadásának a hivatali időben mindig arra méltó körülmények között, megfelelő hangnemben, és megfelelő tartalmú tájékoztatást nyújtva kell történnie. Amennyiben egy ügyfél valamely ellátásról érdeklődik, a neki tájékoztatást nyújtó személy, még ha meg is van győződve arról, hogy egy esetleges később benyújtott kérelmet az erre jogosult szerv el fog utasítani, nem adhat valótlán tartalmú felvilágosítást, illetve nem sugalmazhatja azt, hogy az ügyfél az adott kérelmet azért ne adja be, mert a kérelemben foglalt ellátásra úgysem jogosult.

Az írásban benyújtott kérelem minden esetben lehetőséget biztosít az ügyfélnek arra, hogy kérelmét az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv bírálja el, arról döntést hozzon, és amennyiben az ellen jogorvoslat vehető igénybe, jogorvoslati kioktatást is köteles nyújtani.

Az eljáró ügyintéző szóban történő előzetes prejudikációja megvalósíthatja az ügyféli jogok, és a tisztességes eljárásról való jog sérelmét. Másrészt, a közigazgatásban, önkormányzati igazgatásban dolgozó személyeknek minden esetben hangsúlyos figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy a hivatalos ügyben eljáró, tájékoztatást kérő, vagy ügyet intéző magánszeméllyel szemben ők a közhatalom képviselői, ezért az ügyfél – bár nem az eljáró ügyintézőnek személyesen, de az általa képviselt hatalomnak – mindenképpen kiszolgáltatott, függetlenül iskolázottságától, képzettségétől, anyagi- vagy társadalmi helyzetétől, személyi állapotától, egyáltalán, bármely tulajdonságától



függetlenül. Így azt is minden körülmények között szem előtt kell tartania, hogy az ügyfél méltósága megsértésének még a látszatát is el kell kerülnie mind a szóbeli, mind a nonverbális kommunikáció során.

Kézenfekvő megoldás lehet, ha a személyesen megjelenő ügyféllel – ha számára bármilyen okból nem tudnak nyújtani azonnali és ügyében megfelelő tájékoztatást – első bejelentkezéskor személyesen egyeztetnek időpontot a következő megjelenésre, amelyen már a számára szükséges felvilágosítást megkaphatja az ügyben jártas, és pontos tájékoztatást nyújtani képes ügyintézőtől. Az Alkotmánybíróság következetesen képviselt álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell. Ez az adminisztrációra vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtik ki tevékenységüket. Az a követelmény, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell, garancia az eljárásban ügyféloldalon részt vevő számára nemcsak arra, hogy kérelmét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei között elbírálják, és ügyében a hatáskörrel rendelkező szerv a döntést a jog által megállapított működési rend szerint, határidőben meghozza, hanem hogy pontos, szakszerű segítséget kapjon a kérelem benyújtása előtt is.

Amint arra korábban már utaltam, a hatáskörömről rendelkező jogszabály rendelkezéseiből fakadó kötelezettségemként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmére. Éppen ezért elengedhetetlennek tartom a figyelmet ráirányítani a társadalmi, szociális helyzetből fakadó hátrányokat látens módon tovább erősítő, kellő figyelem hiányából fakadó, helytelen gyakorlatra. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. 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. [Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat]

A méltósághoz való jog egyik funkciója az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő, egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságsértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

A panaszos az önkormányzat hivatali helységében, önkormányzati támogatás iránt érdeklődve kétséget kizáróan az önkormányzat ügyfele, így a hivatal munkatársai számára a panaszos ügyféli minőségének elismerése mellett az emberi méltóságát tiszteletben tartó hangnem és bánásmód megválasztása elvárható.

### **III.2. A gyermekek iskoláztatási támogatásra való jogosultságával kapcsolatban**

Tekintettel arra, hogy panaszos végül nem adott be kérelmet, annak elbírálását érintő eljárást nem vizsgálhatom. Rá kívánok azonban világítani arra, hogy az az ügyfél, aki a támogatásról személyesen, több alkalommal, hivatali időben érdeklődik, majd a körülményekkel kapcsolatban később kifogást emel, utóbb pedig – noha nem kellett volna megtennie – írásban arról nyilatkozik, hogy nem kívánja a támogatást igénybe venni, vélhetően méltatlannak, megalázónak érezte az ügyében zajlott történéseket.

### **III.3. A helyi rendelet törvényességét érintő kérdések**

Az Szt. lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok a törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthassanak. Az Szt. 45. § alapján a képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján – pénzbeli

vagy természetbeni formában – települési támogatást nyújt. Az ennek keretében nyújtható támogatások formáit az Szt. csak példálózó jelleggel sorolja fel. A Mötv. 13. § (1) 8a.) pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg.

A vizsgált iskoláztatási támogatás is települési támogatásnak tekintendő. A jogosultság feltételeit a már hivatkozott Rendelet határozta meg, mely a település közigazgatási területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel való rendelkezést és az életvitelszerű ott tartózkodást írta elő. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 5. §-ában meghatározott értelmező rendelkezések szerint *a polgár lakóhelye*: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. (A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. Továbbá, *a polgár tartózkodási helye*: annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.

Álláspontom szerint Rendeletben e feltételekhez hozzáfűzött, „és ott életvitelszerűen laknak” kitétel (Rendelet 16. § (1) bekezdés utolsó fordulata) több szempontból aggályos többletkövetelmény. Egyrészt, az Nytv. meghatározza a lakóhely (köznapi fogalomhasználattal *állandó lakcím*) és tartózkodási hely (köznapi fogalomhasználattal *ideiglenes lakcím*) fogalmát, így pontos eligazítást adva annak értelmezési kereteiről. A tartózkodási hely fogalmába immanensen beletartozik az életvitelszerű tartózkodás, míg a lakóhely fogalmába – pontosan a tartózkodási hely fogalmának életre hívásával – nem feltétlenül. Az életvitelszerű helyben lakás követelményének előírása a juttatásra való jogosultság feltételeként álláspontom szerint egyrészt azért aggályos, mert annak ellenőrzése elsősorban – kisközösség esetén különösen – informális tudomásszerzésen is alapulhat, és így magában hordozza az önkényes jogalkalmazás lehetőségét, és alkalmas lehet a hatalommal való visszaélésre. Másrészt azért, mert a Rendelet nem határozta meg – az önmagában még jogszerűen előírható – kritérium ellenőrzésének kereteit.

A jegyző tájékoztatása szerint az önkormányzat előzetesen listát állított össze a Települési Szolgáltatási Rendszer alkalmazás segítségével a lehetséges jogosultakról, azaz azokról, akiknek a családjában a megadott életkorú, és a település közigazgatási területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező gyermeke van. (Megjegyezni kívánom, hogy a rendelet az életkor tekintetében is jogbizonytalanságot okoz azzal, amikor nem határozza meg, hogy a betöltött harmadik illetve huszonnegyedik életév és a kérelem benyújtásának időpontja hogyan viszonyulnak egymáshoz.)

Az állami vagy helyi igazgatási szabályokkal szembeni egyik alapkövetelmény, hogy azok biztosítsák azt, hogy a meghozott döntések megfeleljenek mind a jogszerűség, mind a szabály eredeti céljához igazodó döntés meghozatala követelményének, ezért a normának egy tisztán körülírható tényállást kell megjelenítenie. Ez eredményezheti azt, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek esetén csak egyféle döntés születhessen. Ehhez képest a Rendeletben előírt többletkritérium előírása annak meghatározása anélkül, hogy szabályoznák, hogy azt az ügyfél nyilatkozata, köztudomás, vagy egyéb eljárás alapján bírálják el, és milyen módon (például utólagos környezettanulmánnyal) ellenőrzik, a döntés meghozatala során jogbizonytalansághoz, és az egyenlő bánásmód követelményének sérelméhez vezethet.

Mindemellett természetesen az az önkormányzati szándék értékelendő, hogy ténylegesen csak a településen élő gyermek- és fiatalkorúakat kívánják támogatni a családokat egyébként anyagilag valóban megterhelő tanévkezdés időszakában.

A két érvelést egybevetve tehát önmagában a többletkritérium meghatározása nem minősíthető alapjogot sértő vagy nem sértő normarésznek, de az, hogy az életvitelszerűen történő helyben lakás igazolása, ellenőrzése nincs kidolgozva, *sérti a jogbiztonság elvét, nem felel meg a normavilágosság követelményének, és egyenlő bánásmódot sértő jogalkalmazáshoz vezethet.*

## Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem*

1. a Tolna Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy az Alaptörvényben és az MÖtv.-ben kapott felhatalmazás alapján vonja törvényességi felügyeleti eljárás alá Kapospula Önkormányzatának 2/2015. (II.5.) számú rendeletét,
2. Kapospula Község Önkormányzatát, hogy dolgozzon ki pontos és követhető szabályzatot az ügyfelfogadás és az ügyfelek tájékoztatása rendjével kapcsolatban,
3. Kapospula Község Önkormányzatát, hogy a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárását követően az annak eredményeként született döntés, illetve a jelentésben foglaltak figyelembe vételével fontolja meg az érintett települési támogatás igénybe vételével kapcsolatos szabályozás pontosítását.

Budapest, 2018. *október 10.*

Székely Károl

