



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1037/2021. számú ügyben
a vagyonőri engedély kiadásával összefüggésben
(előzmény ügyek: AJB-4750-2019., AJB-537/2020.)

Előadó: dr. Bene Beáta

Érintett szervek:

- Mohácsi Rendőrkapitányság
- Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság
- Országos Rendőr-főkapitányság
- Adyligeti Rendészeti Szakgimnázium (jogutód: Miskolci Rendészeti Technikum)

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1037/2021. számú ügyben**
(Az ügy előzményei: AJB-4750/2019. és AJB-537/2020.)

A vizsgálat megindítása

A Hivatalomhoz forduló panaszos beszámolt arról, hogy a vagyoni igazolványának meghosszabbítását kérte a Mohácsi Rendőrkapitányságnál (a továbbiakban: Rendőrkapitányság), azonban a kérelmét elutasították, mert nem tudta bemutatni bizonyítványait, mivel azok „az idők során elkeveredtek”. A panaszos korábban 2002-ig rendőrként dolgozott a Szombathelyi Rendőrtiszthelyettes-képző Iskolában (a továbbiakban: Rendőrtiszt-helyettes Iskola), majd a Budapesti Kun Béla Zászlóképző Iskolában az addig megszerzett képzettségeire figyelemmel. A panaszos ezt követően vagyoni lett, és 2019 májusában esedékessé vált az időközben lejárt engedélyének meghosszabbítása. Az eljáró hatóság azonban csak bizonyítványainak bemutatása esetén járhatott volna el, így bizonyítvány *másodlat* kiadási kérelemmel fordult a Rendőrtiszt-helyettes Iskola jogutódjához, az Adyligeti Rendészeti Szakgimnázium (a továbbiakban: Szakgimnázium) vezetőjéhez, a kérelméhez pedig csatolta az engedélyező hatóság személyi nyilvántartásában őrzött Rendőrtiszt-helyettes Iskola által kiállított tanulmányi értesítő fénymásolatát. A Szakgimnázium vezetője azonban nem bizonyítvány másodlatot állított ki, hanem 2019 májusában a törzskönyvben található adatokról adott ki két alkalommal Igazolást, az egyiken azt is feltüntetve, hogy a kérelmező „bizonyítványt nyert”, majd 2019 júliusában a Szakgimnáziumban fellelhető törzskönyv fénymásolatát hitelesítette. 2019 júniusában a Szakgimnázium arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy bizonyítvány másodlatot nem tud kiállítani, végül 2019 augusztusában pedig arról, hogy „az 1983-ban kiállított bizonyítványban szereplő összes adattal nem rendelkezik, ezért bizonyítvány másodlat kiállítására nincs lehetősége”. A panaszos azt sérelmezte, hogy a *másodlat* kiadásának elmaradása, és a hivatkozott szervek *eljárása* miatt nincs lehetősége a vagyoni igazolványának meghosszabbítására, így szakképzettségének megfelelő munka végzésére.

A panaszbeadvány nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől és a köznevelésért felelős államtitkártól.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes hatósági 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);
- a jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (7) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: régi Szakképzési tv);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);

- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvmt.);
- a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- a személy- és vagyonőr, a magánnyomozó, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységével, valamint a fegyveres biztonsági őrseggel kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárások eltérő és kiegészítő szabályairól szóló 487/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A belügyminiszter által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján feltárt körülmények

A panaszos 2019 májusában a Rendőrkapitánysághoz vagyonőri igazolványának meghosszabbítása érdekében kérelmet nyújtott be. Ezt követően a Rendőrkapitányság a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: Rendőr-főkapitányság) álláspontját kérte, mivel a panaszos személy- és vagyonőri anyagában szerepelt a *Belügyminisztérium Személyzeti és Munkaügyi Főosztály által kiadott igazolás*, miszerint a kérelmező elvégezte a Rendőr-tiszthelyettes Iskola egy éves képzését. Kérdéses volt továbbá, hogy a Rendőrtiszthelyettes Iskola, illetve a Budapesti Kun Béla Zászlósképző Iskola tanulmányi értesítője elfogadható-e a vagyonőri igazolványok kiadásának feltételül meghatározott szakképesítésnek.

A Rendőr-főkapitányság valamennyi alárendelt kapitányság felé kifejtett álláspontja szerint a BM rendelet 10/A. § (6) bekezdés 1. pontja értelmében az (1) bekezdés 7-21. pontja szerinti szakképesítés a rendészeti szakgimnázium és annak jogelődei által kiállított részszakképesítést vagy szakképesítést igazoló **bizonyítvánnyal igazolható**. A Kr. 3. § (3) bekezdés a) pontja az igazolvány kiadása iránti kérelem során az iskolai végzettség vagy szakképesítés igazolását írja elő az ügyfél részére. Az előzőek alapján *a rendőrtiszthelyettes-képző iskola, mint jogelőd intézmény elvégzése akkor alapozza meg a személy- és vagyonőri igazolvány kiadását, ha az ügyfél az iskola elvégzését a tanulmányai befejezését követően megszerzett bizonyítvánnyal igazolja*. Mindezek miatt a kérelemhez csatolt dokumentumok nem fogadhatók el az előírt szakképesítés igazolásaként, mivel **sem a tanulmányi értesítő, sem az igazolás nem alkalmas iskolai végzettség, illetve szakképesítés megszerzésének dokumentálására**.

A Rendőrkapitányság ezt követően végzésben szólította fel a kérelmezőt a jogszabályok szerinti végzettség igazolására, vagyis a bizonyítványok benyújtására. A panaszos benyújtotta **a Rendőrtiszthelyettes-képző Iskola jogutódjaként a Szakgimnázium által 2019 májusában kiadott igazolást, amely a nála fellelhető nyilvántartókönyv alapján igazolta az elvégzett tanulmányi eredményeket, valamint azt, hogy a kérelmező az iskolát milyen törzskönyvi szám alatt mikor végezte el**.

A Rendőrkapitányság ezt követően a kérdésben az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) Igazgatásrendészeti Főosztályának állásfoglalását kérte. Az ORFK megerősítette a Rendőr-főkapitányság által kifejtetteket, álláspontja értelmében *„A becsatolt dokumentum a Rendőrtiszt-helyettes Iskolán az ügyfél által elsajátított tantárgyak tanulmányi eredményeit igazolja. A BM rendelet 10/A. § (6) bekezdés 1. pontja alapján az (1) bekezdés 7-*

21. pontja szerinti szakképesítés a rendészeti szakgimnázium és annak jogelődjei által kiállított rész-szakképesítést vagy szakképesítést igazoló bizonyítvánnyal igazolható. Tekintettel arra, hogy az ügyfél a rendészeti szakgimnázium jogelőd intézményénél szerzett szakképesítést nem bizonyítvánnyal igazolta, a személy- és vagyonőri igazolvány kiadását az ügyfél által becsatolt igazolás nem alapozza meg.” A Rendőrkapitányság ezen álláspontra hivatkozással az ügyben folytatott eljárását 2019 júniusi végzésével megszüntette.

A Rendőr-főkapitányság főkapitány-helyettese 2019 júliusában a Rendőrkapitányság kapitányságvezetőjét a végzés felülvizsgálatára szólította fel, mivel **abban az időszakban, amikor a kérelmező az iskolát végezte a tiszthelyettes-képzés során nem állítottak ki bizonyítványt. A Rendőrkapitányság a Rendőr-főkapitányság intézkedését nem fogadta el.**

A panaszos közvetlenül fordult az **ORFK Igazgatásrendészeti Főosztályához** is képzettségének igazolásával összefüggésben. Az *ORFK panaszosnak adott tájékoztatása szerint* az EMMI rendelet 114. § (1) bekezdése értelmében a köznevelés rendszerében kiállított bizonyítványmásodlat az eredeti okirat pótlására szolgáló, a törzslap tartalmával megegyező, a kiállításának időpontjában hitelesített irat. A kérelmező által csatolt dokumentum az elsajátított tantárgyak felsorolását, az azokból elért tanulmányi eredmények megnevezését tartalmazza, ezért nem az eredeti okirat, azaz a bizonyítvány pótlására szolgál. Nem felel meg az okmány a bizonyítványmásodlatra vonatkozó azon kritériumnak sem, miszerint a hitelesítést a kiállítás időpontjában kell elvégezni. Jelen esetben a dokumentum kiállításának időpontja 1983. október 28-a, de a hitelesítésre 2019. július 22-én került sor. Nincs ellátva az okmány az EMMI rendelet által előírt záradékkal sem, így nem állapítható meg belőle az a körülmény, hogy mi indokolja a másodlat kiadását (eredeti bizonyítvány elvesztése, megsemmisülése). Az *ORFK álláspontja szerint a bemutatott dokumentum bizonyítványmásodlatként nem fogadható el*, nem alkalmas a személy- és vagyonőri igazolvány kiadására irányuló eljárás során az iskolai végzettség, szakképesítés igazolására.

A Szakgimnázium a kérelmezőt 2019. augusztus 27-én arról tájékoztatta, hogy a központi irattárakban csak a korábban megküldött törzskönyvi nyilvántartó könyvben lévő tanulmányi értesítő található. Az 1983-ban kiállított bizonyítványban szereplő összes adattal nem rendelkeznek, ezért bizonyítványmásodlat kiállítására nincs lehetőségük.

2. A belügyminiszter válaszában kifejtett szakmai álláspont

A panaszos alapvetően a meglévő jogosultságának meghosszabbítása iránt terjesztett elő kérelmet az illetékes rendőrkapitányságnál. A miniszter utalt arra, hogy az igazolvány első kiadásakor már megvizsgálták a kérelmező szakmai végzettségére vonatkozó jogszabályi feltételeket és azok pozitív értékelése alapján a kérelmező jogosulttá vált a tevékenység ellátására. Az *igazolvány kiadása alapjául szolgáló jogszabály későbbi megváltozása nem vonhat el megszerzett jogokat*, a jogszabály változás pedig csak frissítette a közel 10 év képzési rendszer változásait. A Kr. előírja, hogy a vagyonőri igazolványt kérelmezőnek igazolnia kell iskolai végzettségét vagy szakképesítését. A BM rendelet pedig számos, önállóan értékelendő végzettséget és okirattal igazolható képesítést nevesít a Szvmt 1. § (3) bekezdésében a 2005-ben meghatározott szakképesítésekkel egyenértékűként elfogadhatóként, mivel az Szvmt. hatályba lépése előtt is és azután is változtak az egyes releváns képesítések megnevezései.

A miniszter álláspontja szerint *a jogalkalmazók tévesen értelmezték és alkalmazták a hatályos rendelkezéseket*. A panaszos becsatolta a Rendőrkapitányság előtt folyó eljárásba a Tiszthelyettes-képző Iskola által kiállított „**Tanulmányi értesítő**” megnevezésű okirat másolatát, melyben a **Tiszthelyettes-képző iskolaparancsnokság tanúsítja, hogy a panaszos elvégezte az iskolát. Az alapeljárásban további iratként rendelkezésre állt a budapesti Kun Béla Zászlóképző Iskola által kiállított „Tanulmányi Értesítő”**

megnevezésű okirat másolata, melyben a BM Zászlóképző Iskola parancsnoksága tanúsítja, hogy a panaszos a BM körzeti megbízott szakát elvégezte.

Mindebből a szaktárca szerint az a következtetés vonható le, hogy *a két hivatkozott okirat hiteles másolata – az akkori, nem a köznevelésre vonatkozó oktatásigazgatási szabályok szerint meghatározott formában és tartalommal, – az eredmények közlésén is túl tanúsítja az abban foglalt iskolák és képzések elvégzésének tényét.*

A miniszter jelezte, hogy az alapeljárásban a BM rendelet 10/A. § (6) bekezdése alapján a következő képesítések igazolását lehet egyenértékűnek tekinteni a 10/A. § (1) bekezdés 7-21. pontjaiban meghatározott képesítések bármelyikével, így a rendészeti szakgimnázium és a jogelődjei által kiállított rész-szakképesítést vagy szakképesítést igazoló bizonyítvány, a *zászlóképző iskolán szerzett tiszthelyettesi képzettséget* tanúsító bizonyítvány.

Mindezek ismeretében **a miniszter álláspontja szerint a panaszos rendelkezik a Kr. által előírt iskolai végzettséget tanúsító okirattal.** A személy- és vagyonőri igazolványának meghosszabbítására ugyanis alapot ad az, hogy olyan képzéseket végzett el, amelyek a rendőrség hivatásos tiszthelyettesi szolgálati beosztásai betöltésére feljogosították és a rendészetért felelős miniszter értelmezése szerint jelenleg is feljogosítják, továbbá a szaktárca evidenciának tekinti, hogy e képzettséggel és végzettséggel rendelkező személyek egyben a személy- és vagyonőri tevékenység végzésére is feljogosítottak. A szombathelyi iskolaparancsnokság jogelődje a Szakgimnáziumnak, az ott folyó rendőr-tiszthelyettes képzés a ma hatályos szak-nómenklatúra szerinti szakképzés volt, méghozzá olyan alapképzés, mely hivatásos szolgálati beosztás betöltésére jogosított. A Kun Béla Zászlóképző Iskolán megszerzhető szakmai végzettség pedig, nevezetesen a körzeti megbízotti végzettség – *a ma hatályos szak-nómenklatúra szerinti szakképesítés – ráépülés elvégzésére is feljogosította a panaszost, ezzel eljuttatva őt a zászlóképző iskolán szerzett tiszthelyettesi végzettséghez.*

A szaktárca által lefolytatott vizsgálat feltárta, hogy az alapeljárást folytató rendőrkapitányság a felettes szervétől, a Rendőr-főkapitányságtól kért szakmai állásfoglalást a jogszabály értelmezéséről, valamint a hatályos szabályozást megelőzően érvényesen kiállított, és hivatásos szolgálati beosztásban történő alkalmazást is megalapozó okiratoknak bizonyítványként történő elfogadhatóságáról. A felettes szerv állásfoglalását az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztályának állásfoglalására figyelemmel adta meg, miként *„sem a tanulmányi értesítő, sem az igazolás nem alkalmas iskolai végzettség, illetve szakképesítés dokumentálására.”* Ugyanerre hivatkozik a panaszos kérelemére indult eljárást megszüntető végzés indokolása is. Ezzel összefüggésben a szaktárca felhívta a figyelmemet, hogy a végzés indokolása máshol az előző állásponttal ellentétesen azt rögzítette, hogy *„a dokumentumok egy éves tiszthelyettes-képző iskola elvégzését tanúsítják”.* Mindezek önmagában okszerűtlenné és ellentmondásossá tették a végzés indokolását.

A szaktárca véleménye szerint *„az a megállapítás, mely szerint nem alkalmasak a végzettség dokumentálására a csatolt okirat-másolatok iratellenesek, hiszen mindkét irat a Kormányrendelet normaszövegének megfelelően igazolja, hogy a panaszos elvégezte az okiratot kiállító iskolák adott képzéseit”.* Hangsúlyozta továbbá azt, hogy **„a BM rendelet 10/A. § (6) bekezdése bizonyítványt ír elő, a hivatkozott jogszabályok hierarchikus és együttes értelmezése, és a jogalkotó szándékának vélelmezése alapján nem lehet úgy értelmezni, hogy a bizonyítvány szót nem tartalmazó, amúgy kiállítása idején érvényesen kiadott okirat nem alkalmas annak bizonyítására, hogy az abban megnevezett személy elvégezte a jogszabályban egyenértékűként megjelölt képzést és ezáltal végzettséget szerzett.”** Továbbá **„az ORFK állásfoglalása nem indokolja meg, hogy miért nem alkalmas a tanulmányi értesítő az iskolai végzettség dokumentálására, az elnevezések különbsége önmagában ugyanis nem ad kellő alapot e kijelentés alátámasztására, ha egyként az irat szövegezése tartalmazza az „elvégezte” kitételt”.**

A szaktárca kiemelte azt is, hogy a Szakgimnázium által hiteles másolatként a panaszos rendelkezésére bocsátott törzslap tartalmazza azt, hogy a panaszos „Bizonyítványt

nyert”. Lényeges, hogy ugyanezen iratban foglaltak szerint a „*Tanulmányi értesítőt/érettségi bizonyítványt/ kiállította*” szövegrészből levonható az a következtetés, hogy a kiállítás idején a címébe „Tanulmányi értesítő”-ként nevezett irat bizonyítványként szolgált.

A szaktárca az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztályának álláspontjától eltérően arra a következtetésre jutott, hogy a Szakgimnázium által kiadott „Igazolás” tartalmazza az EMMI rendelet 114. § (1) bekezdésében foglaltakat a következő megszorítással. *„Olyan bizonyítvány pótlására szolgál, mely bizonyítvány nem a köznevelés rendszerében lett kiállítva, így nem alkalmazhatóak rá az EMMI rendeletben a bizonyítvány tartalmi elemeire előírt szabályok, melyből az következik, hogy amennyiben a törzslapon található adatokat a kiállítás, azaz a pótlás idejét, az okát, továbbá a kiállító szerv nevét, címét, iktatószámát, a kiállító szerv vezetőjének vagy megbízottjának aláírását és körbélyegzőjének lenyomatát tartalmazza, akkor az bizonyítványmásodlatnak minősül.”* Az EMMI rendelet nem tartalmaz mellékleteiben kötelező tartalmú nyomtatványmintát a másodlat formáját illetően, ezért a szaktárca álláspontja szerint *az EMMI rendeletnek megfelelő tartalommal kiállított okirat is másodlatnak minősül.*

A szaktárca hivatkozott arra is, hogy az Igazságügyi Minisztérium jogszabály kodifikációs folyamatban tett észrevétele miatt a BM rendelet korábbi 10/B. §-át hatályon kívül kellett helyezni, így *2018. július 6-ától nincs hatályos jogi eszközük a BM rendelet 10/A. §-a alkalmazása során a képzések elismerésével összefüggő egyenértékűség kérdésében a tájékoztatás megadására.* Utalt arra, hogy az oktatásigazgatási szakmai kérdések szerteágazó és speciális ismereteket igényelnek, mely ismeretekkel nem rendelkezhetnek, rendelkeznek minden rendőrkapitányságon, ahol a becsatolt iratok esetenként a hatályos jogszabályi környezetben nehezen, vagy egyáltalán nem értelmezhetőek egyértelműen.

A miniszter egyúttal kifejtette, hogy az ügy eljárásjogi kezelése is a fent részletezett hibás jogértelmezés, jogalkalmazás eredménye, mely ahhoz az eljárásjogilag visszas helyezethez vezetett, miszerint az ügy érdemi elbírálásához becsatolt iratokat alkalmatlannak minősítve (ez pedig érdemi és nem eljárásjogi kérdés). Először is hiánypótlást adott ki az eljáró szerv, majd pedig az ügyet érdemben eldöntő határozat nélkül zárta le egy eljárást megszüntető és így érdemben felülbírálatlan végzéssel, a bírósági kereset nyomán nem a valódi kérdést eldöntő, csak az eljárás lefolytatására kiható ítélet születhetne, így valódi jogorvoslatot a panaszos nem nyerhet, csak az ügyeinek továbbvitelét érthette volna el.

A hiánypótlásként benyújtott, a Szakgimnázium által az irattárában fellelhető nyilvántartó könyvi és törzskönyvi adatok nyomán kiadott „Igazolás”, szintén megerősíti az iskolai képzés elvégzésének tényét, iskolai végzettséget igazol, megnevezésétől függetlenül.

A szaktárca álláspontja szerint az alapeljárásban tévesen alkalmazták az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontját, mint megszüntetési okot. Erre ugyanis csak akkor van lehetősége az eljáró szervnek, ha tévesen indult meg az eljárás, mert azt meg se lehetett volna indítani a megindítás feltételeinek hiánya miatt (lásd Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pont). Miután azonban a kérelmező az érvényben lévő jogosultságának meghosszabbítása iránt határidőben terjesztett elő kérelmet, az érvényesen fennálló jogosultság eleve megalapozza egy meghosszabbításról döntő eljárás lefolytatását, tehát az ügy érdemében mindenképpen dönteni szükséges. Az, hogy a végzettséget illetően – vélhetően az igazolvány első kiadáskor is – becsatolt iratokat nem tartotta az eljáró szerv alkalmasnak az iskolai végzettség igazolására, nem az eljárás lefolytathatóságának körében, hanem az ügy érdemi elbírálása körében értékelendő, ekképpen az ügyben érdemi határozat meghozatala, nem eljárásjogi kérdésben való döntés az indokolt.

Összességében a szaktárca álláspontja szerint a kérelmező rendelkezik olyan iskolai végzettséggel, amely személy- és vagyonőri igazolványának meghosszabbítására alapot ad, hiszen olyan képzéseket teljesített, végzett el, melyek a rendőrség hivatásos tiszthelyettesi szolgálati beosztásai betöltésére feljogosították és a rendészetért felelős miniszter alapvetése szerint jelenleg is feljogosítják, továbbá evidencia, hogy ők egyben a személy- és vagyonőri tevékenység végzésére is feljogosítottak.

3. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma köznevelésért felelős államtitkárának feltett kérdések tekintetében a belügyminisztertől érkezett válasz

A köznevelésért felelős államtitkárhoz fordultam a bizonyítványmásodlat kiállításával és az egyes szakképzettségek egyenértékűségének megállapításával összefüggő kérdéseimmel.

Az államtitkár arról tájékoztatót, hogy megkeresésemet továbbította a Belügyminisztérium részére. A belügyminiszter e megkeresésemre az alábbiak szerint adott választ:

- 1) *Mely szerv jogosult a vagyoni igazolvány kiadása tekintetében a különböző végzettségek és képzettségek egyenértékűségének megállapítására?*

A Kr. 1. §-a alapján a személy- és vagyoni igazolvány kiállítása, az azzal kapcsolatos első fokú eljárás lefolytatása a rendőrkapitányság feladata, így ez a hatóság vizsgálja – egyéb feltételek mellett – azt, hogy a kérelmező rendelkezik-e az engedélyezés egyik feltételként az Szvmt. által előírt, illetve annak megfeleltethető, a BM rendelet felsorolt szakképesítések valamelyikével. *Az elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezést a megyei, fővárosi rendőr-főkapitányság bírálja el.*

A személy- és vagyoni védelmi tevékenység személyes végzésére jogosító igazolvány iránti kérelem tartalmi elemeit a Kr. 3. § (1) - (2) bekezdése, míg az eljárás során az ügyfél által igazolandó tényeket a Kr. 3. § (3) bekezdése határozza meg. A Kr. 3. § (3) bekezdés a) pontja alapján a kérelmezőnek kell igazolnia, hogy rendelkezik a személy- és vagyoni igazolvány kiadásához szükséges iskolai végzettséggel vagy szakképesítéssel.

- 2) *Nyújtott-e a Rendőrtiszt-helyettes Iskola iskolarendszerű képzést a panaszos által elvégzett időpontban a 10 hónapos tiszthelyettes képzése során?*

A Rendőrtiszt-helyettes Iskola kizárólagosan iskolarendszeren kívüli szakmai képzést folytatott. A panaszos 1983. október 28-án fejezte be a képzést, a fenti 10 hónapos rotációs képzésben vett részt, amely képzés nem nevezhető a közoktatás szerinti iskolarendszerű képzésnek, mivel a képző intézmény nem minősült közoktatási intézménynek. Alapvető változás 1993-ban történt a „rendőri” szakmai képzések tekintetében. A „rendőr” végzettség bekerült szakmaként az Országos Képzési Jegyzékbe (OKJ), ezzel egy időben alakultak meg a korábbi képző intézményekből a közoktatásról szóló törvénynek megfelelő köznevelési intézmények, a rendőr szakközépiskolák. Az új rendőr szakközépiskolákban a kétéves képzés végén államilag elismert szakmai vizsgát tettek a tanulók és a köznevelési előírásoknak megfelelő tartalmú és formailag kitöltött szakmai bizonyítványt kaptak.

Az OKJ kiadása előtti időszakban a tiszthelyettes képző intézmények a képzés végén tanulmányi értesítőt állítottak ki, és azt a beiskolázó megyei rendőr-főkapitányságok személyzeti osztályai részére küldték meg, amelyet az érintett személyzeti anyagában helyeztek el. Ebben az időszakban a mai értelemben vett bizonyítvány kiállítására nem került sor.

- 3) *Jogutódja-e a Szakgimnázium a Tiszthelyettes-képzőnek? Ha igen, akkor jogosult-e a Szakgimnázium központi irattárában megtalálható törzskönyvi nyilvántartó könyvben fellelhető „tanulmányi értesítő” alapján bizonyítványmásodlat kiállítására?*

A rendőrtiszthelyettes-képző iskolák 1993. évet megelőzően nem voltak köznevelési intézmények, ezzel összefüggésben vitatható, hogy az EMMI rendelet hatálya mennyiben terjed ki az 1983-ban köznevelési intézménynek nem minősülő intézmény által folytatott képzésről kiállított tanulmányi értesítőre. A szaktárca álláspontja szerint az analógiát mindenképpen érdemes vizsgálni, mivel az EMMI rendelet 114. § (2) bekezdése alapján a másodlat kiadását az eredeti bizonyítványt kiállító iskola vagy jogutódja, az iskola jogutód nélküli megszűnése esetén az végzi, akinél a megszűnt iskola iratait elhelyezték.

A Rendőrség szakmai képzési igényének biztosítása érdekében 1976-ban Miskolcon és Szombathelyen rendőrképző iskolát hoztak létre. A belügyminiszter 18/1980. számú parancsával kiadta a Tanulmányi Munka Szabályzatát, amely alapvető rendelkezéseket tartalmazott az iskolákban folyó tanulmányi munka irányítására, ellenőrzésére, a képzés korábbi alapfokú rendőrképzés megnevezését rendőrtiszthelyettes-képzés megnevezésre módosította. A 18/1980. számú parancs alapján, a Budapesten, Miskolcon és Szombathelyen működő Rendőrképző Iskolák BM Rendőrtiszthelyettes-képző Iskola, a BM Tiszthelyettes-képző Iskola pedig a BM Kun Béla Zászlósképző Iskola néven működött tovább.

Az önálló **Rendőrtiszt-helyettes Iskola** és a Szegedi Rendőrtiszthelyettes-képző Iskola **1994-ben megszűnt**, a Rendőrtiszt-helyettes Iskola a **Budapesti Rendőr Szakközépiskola**, a Szegedi Rendőrtiszthelyettes-képző Iskola, a Miskolci Rendőr Szakközépiskola **tagozataként folytatta tovább a rendőrképzést**. 1997-ben a Budapesti Rendőr Szakközépiskola Szombathelyi Tagozatát megszüntették, az oktatási dokumentumok a Budapesti Rendőr Szakközépiskolába kerültek, majd ez utóbbi megszüntetésekor az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskola – később a **Szakközépiskola – irattárába kerültek**.

A Magyar Államkincstár által működtetett, interneten elérhető törzskönyvi nyilvántartásban nem végezhető el a Szombathelyen működő Rendőrképző Iskola megszűnésével kapcsolatos jogutódlási adatok ellenőrzése. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján az állapítható meg, hogy a Szakközépiskola a Rendőrtiszt-helyettes Iskola, valamint annak jogutód szervezete, a Szombathelyi Rendészeti Szakközépiskola oktatásigazgatási ügyekben kijelölt jogutódja, ezt támasztja alá, hogy az oktatási dokumentumok az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában kerültek elhelyezésre.

A Szakközépiskola **2020. június 30-ai hatállyal, jogutódlással megszűnt**, a megszűnő szakképző intézmény oktatáshoz, képzéshez kapcsolódó irattárolmányát a **Miskolci Rendvédelmi Technikum** vette át. **A belügyminiszter újabb álláspontja szerint a Miskolci Rendvédelmi Technikum jogosult a törzskönyvi nyilvántartó könyvben fellelhető „tanulmányi értesítő” alapján bizonyítványmásodlat kiállítására.**

A belügyminiszter végül utalt arra is, hogy jelenleg a szakmai bizonyítványmásodlat kiállításának szabályait a Vhr. 38. §-ának alkalmazásával végzik. A Vhr. 38. § (2) bekezdése szerint a szakmai bizonyítványmásodlaton záradék formájában fel kell tüntetni az oklevélmásodlat, a szakmai bizonyítványmásodlat kiadásának az okát, az azt kiállító nevét, címét, a kiadás napját, illetve el kell látni iktatószámmal és a kiállító vezetőjének aláírásával.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha hatóság tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatban érintett rendőrkapitányságok jogállásukra tekintettel az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a *közigazgatási szervek* körébe tartoznak. Mindezek ismeretében az érintett szervek vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. Figyelemmel voltam arra is, hogy a Rendőrkapitányság személy és vagyonőri igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárást *megszüntető végzésével szemben közigazgatási jogorvoslati lehetőséget a hatóság kizárta.*

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény 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 ismételten hivatkozom arra, hogy 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, amelyek 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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, 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 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, idézheti a korábbi határozatban kidolgozott érveket, elveket. [...] A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. Az AB a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogorvoslathoz való jog tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán 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 Alkotmánybíróság szerint 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, az egyik legfontosabb 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. Egy jogállamban ahhoz, hogy a 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 jogbiztonság nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági 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. 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. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

3. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazzon a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

III. Az ügy érdemében

1. A bizonyítványmásodlat kiállítása tekintetében

1.1. A panaszos 1983-ban a Rendőrtiszt-helyettes Iskolát, majd ezt követően 1985-ben a budapesti Kun Béla Zászlóképző Iskolát végezte el. *Mindezen képesítések birtokában kérelmezte a vagyoni engedélyének meghosszabbítását,* amely eljárást az engedélyező szerv a bizonyítványok bemutatásának hiányában *végzéssel megszüntetett.*

Az Szvmt. 1. § (3) bekezdése értelmében személy- és vagyonvédelmi tevékenységet személyesen az végezhet, aki biztonsági őr, testőr, vagyonőr vagy biztonságszervező szakképesítések valamelyikével rendelkezik. A Kr. 3. § (3) bekezdés a) pontja értelmében az igazolvány kiadása iránti kérelem során az ügyfélnek igazolnia kell az iskolai végzettségét vagy szakképesítését. Az Szvmt. 1. § (3) bekezdése szerint elfogadható szakképesítéseket a BM rendelet 10/A. § (1) bekezdése határozza meg. A BM rendelet a 10/A. § (1) bekezdésében

felsorolt egyes szakképesítések igazolásának módjáról a BM rendelet 10/A. § (6) bekezdés 1. és 3. pontjai rendelkeznek, így többek között *a rendészeti szakgimnázium és annak jogelődjei által kiállított részsakképesítés vagy szakképesítés bizonyítvánnyal, vagy a zászlóképző iskolán szerzett tiszthelyettesi képzettség bizonyítvánnyal igazolható.*

A fentiek ismeretében vizsgálatom során arra kerestem választ, hogy a panaszos által megszerzett képzések időpontjában az érintett „iskolák” *iskolarendszerű oktatást folytattak-e, illetve az általuk nyújtott képzés elvégzéséről milyen a képzés elvégzését tanúsító iratot állítottak ki, és arról jelenleg mely szerv jogosult hiteles másodlatot kiadni.*

1.2 Az oktatás feltételeit 1983-ban meghatározó, a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény alapján **bizonyítvány csak az iskolarendszerű képzés elvégzése, illetve vizsga letételét követően volt szerzhető,** így gimnázium esetén érettségi bizonyítvány, szakközépiskola esetén érettségi-képesítő bizonyítvány, vagy képesítő bizonyítvány került kiállításra. A fentieket erősítette meg 2019 júliusában a Rendőr-főkapitányság főkapitány-helyettese is, amikor is a Rendőrkapitányságot a végzés felülvizsgálatára kérte, arra hivatkozással, hogy **a tiszthelyettes-képzés során, abban az időszakban, amikor a kérelmező az iskolát végezte, nem állítottak ki bizonyítványt.**

A belügyminiszter tájékoztatása szerint a **rendőrtiszthelyettes-képző iskolák 1993. évet megelőzően nem nyújtottak iskolarendszerű képzést, hanem kizárólag iskolarendszeren kívüli szakmai képzés folytattak.** Az akkori tiszthelyettes-képző iskola és zászlós iskola a rendelkezésre álló iratok szerint a képzés elvégzéséről a mai értelemben vett bizonyítvány helyett tanulmányi értesítőt állított ki. E tanulmányi értesítő a rendelkezésre álló iratok szerint tartalmazza: „A BM Rendőrtiszthelyettes-képző Iskolaparancsnokság tanúsítja, hogy [a panaszos adatai] szolgálati helye Mohács VJRK a BM 10 hónapos rendőrtiszthelyettes-képző Iskoláját **elvégezte** és az alábbi eredményeket érte el.”

Az előzőekhez hasonlóan „a Kun Béla Zászlóképző Iskola parancsnoksága tanúsítja, hogy [a panaszos] a BM egy éves lev. kmb. szakát **elvégezte** és az alábbi eredményeket érte el”. Mindkét tanulmányi értesítő ezenkívül rögzítette, hogy **„A kitöltés után szigorúan titkos, és a személyi dossziéba lerakandó!”** A hivatkozott iratok jelenleg is fellelhetőek a panaszos korábbi munkáltatójánál a jelenlegi engedélyező hatóságnál, azok ismeretében adta ki a megelőző időszakokban a panaszos számára a vagyonőr engedélyt.

A Rendőrkapitányság döntéshozatalának időpontjában hatályos régi Szakképzési tv.¹ 74/A. § (6)-(7) bekezdései értelmében a nyilvántartás alapján **az elveszett, ellopott, megrongálódott vagy megsemmisült bizonyítványról bizonyítványmásodlatot állít ki kérelemre a szakképzési feladatot ellátó hatóság.** Ugyanakkor **„az iskolarendszeren kívüli szakképzésben szerzett szakképesítés esetén a bizonyítványmásodlat kiállítására alkalmazni kell a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló rendelet bizonyítványmásodlatra vonatkozó rendelkezéseit”.**²

Az EMMI rendelet 114. § (1) bekezdésének értelmében a köznevelés rendszerében kiállított **bizonyítványmásodlat az eredeti okirat pótlására szolgáló, a törzslap tartalmával megegyező, a kiállításának időpontjában hitelesített irat.** Az EMMI rendelet 114. § (2) bekezdése alapján a bizonyítványmásodlatnak **szöveghűen** tartalmaznia kell az eredeti bizonyítványon található minden adatot és bejegyzést. **A másodlat kiadását az**

¹ Hatályon kívül helyezte 2020. I. 1-től a 2019. évi CXII. törvény 75. §-a

² A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése szerint a tanuló, illetve a képzésben részt vevő személy által elvégzett évfolyamokról a törzslap alapján év végi bizonyítványt kell kiállítani. A bizonyítvány és a bizonyítvány kiállításának alapjául szolgáló nyomtatvány közokirat. A 26. § (5) bekezdése alapján az elveszett vagy megsemmisült bizonyítványról - a tanuló, kiskorú tanuló esetén a kiskorú tanuló törvényes képviselőjének, illetve a képzésben részt vevő személy kérelmére - a törzslap alapján bizonyítványmásodlat állítható ki. A bizonyítványmásodlatért jogszabályban meghatározott illetéket kell leróni.

eredeti bizonyítványt kiállító iskola vagy jogutódja, az iskola jogutód nélküli megszűnése esetén az végzi, akinél a megszűnt iskola iratait elhelyezték. A bizonyítványmásodlaton záradék formájában **fel kell tüntetni** a másodlat kiadásának az **okát**, továbbá **a kiállító szerv nevét, címét, a kiadás napját**, valamint el kell látni **iktatószámmal**, a kiállító szerv vezetőjének vagy megbízottjának **aláírásával** és **körbélyegzőjének** lenyomatával. Az EMMI rendelet 114. § (3)-(4) bekezdése alapján a bizonyítványmásodlat kiadásakor a törzslapon többek között fel kell tüntetni a kiadott másodlat iktatószámát, a kiadás napját. A bizonyítványokról, az érettségi és a szakképesítő bizonyítványokról másodlatot engedélyezett, sorszámozott **bizonyítványnyomtatványon nem lehet kiállítani.**

A jelenleg feltárható körülmények szerint a panaszos **az iskolarendszeren kívüli képzéseinek elvégzéséről bizonyítványt nem kaphatott: helyette a bizonyítvánnyal tartalmában megegyező, a képzés elvégzését, a teljesített tantárgyak és azok minősítését igazoló, az akkori munkáltatónál őrzendő tanulmányi értesítőt állítottak ki számára.** A panaszos képzéseinek megszerzését követően a rendőrségi állomány szakmai képzését biztosító iskolarendszeren kívüli képzést átalakították, 1993-tól iskolarendszerű oktatás jött létre. A Tiszthelyettes Iskola – nem tiszthelyettes módon jogutódlással vagy anélkül – megszűnt, annak iratait, így a törzskönyvet, a panaszos kérelmének benyújtásának időpontjában a Szakgimnázium, jelenleg a Miskolci Rendvédelmi Technikum őrzi.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a vizsgált ügyben bizonyítványmásodlat kiállítása nem lehetséges, mivel azok a feltételek, amelyeket régi Szakképzési tv.³ 74/A. § (6) bekezdése meghatároz, nem teljesülnek. A bizonyítvány ugyanis nem vészett el, el sem lopták, meg sem rongálódott és nem is semmisült meg. A **panaszos bizonyítványa (azzal tartalmilag megegyező tanulmányi értesítő) jelenleg is fellelhető**, csak nem a képzést megszerző személyénél, hanem annál a szervnél, amely számára a képzést nyújtó intézmény annak kiállítás időpontjában megküldte, és az érintett személyi dossziéjában a tanulmányi értesítő őrzésére köteles volt. E szerv a *Rendőrkapitányság*, aki a panaszos ügyében egyben a vagyonőri igazolvány kiadására jogosult szerv is.

2. A vagyonőri engedély meghosszabbításával összefüggésben

A panaszos beadványában hivatkozott arra, hogy a vagyonőri engedélyét korábban már kiadták, illetve azt többször meghosszabbították, akkor az engedélyt kiadó hatóság a nála fellelhető iratok alapján állapította meg a követelményeknek megfelelő szakképzettség meglétét. A panaszos tudomása szerint **egy jogszabályváltozás** következtében vált szükségessé a képzések megszerzésének más módon való igazolása, ezért kellett a rendőrtiszthelyettes-képzés elvégzését bizonyítvánnyal igazolni.

Mindezekre figyelemmel vizsgáltam az irányadó BM rendeletben a vagyonőri igazolvány kiadásához szükséges *jogszabályi követelmények változását is.* A BM rendelet 3. § (4) bekezdésének **2006-tól 2011-ig** hatályos szövege szerint az igazolvány kiadása iránti kérelemhez többek között csatolni kellett az iskolai végzettséget vagy szakképesítést tanúsító okmány közjegyző által hitelesített másolatát. A BM rendelet **3. § (5) bekezdése pedig kimondta, ha az ügyfél a szükséges iskolai végzettséget, szakképesítést megszerezte, de az ezt tanúsító okmánnyal nem rendelkezik, a BM rendelet 3. § (4) bekezdés a) pontja szerinti okirat helyett el kell fogadni a Belügyminisztérium által kiadott, az iskolai végzettséget, a szakképesítés megszerzését tanúsító igazolást.**

2012-től a BM rendelet 3. § (4) bekezdés a) pontja értelmében már az igazolvány kiadása iránti kérelemhez csatolni kellett az iskolai végzettséget vagy szakképesítést tanúsító oklevél vagy bizonyítvány közjegyző által hitelesített másolatát. Ezzel egy időben a jogalkotó

³ Hatályon kívül helyezte 2020. I. 1-től a 2019. évi CXII. törvény 75. §-a

hatályon kívül helyezte a BM rendelet 3. § (5) bekezdését, ezzel megszűnt a képzettség megszerzésének Belügyminisztérium általi igazolásának lehetősége. Továbbá 2012-től a BM rendelet 10/B. §-a szerint a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium tanügy-igazgatási feladatokat is ellátó intézete adott tájékoztatást a képezések elismerésével összefüggő egyenértékűség kérdésében. A BM rendelet 10/A. § (2) és (4) bekezdései alapján 2017. december 31-ig a személy- és vagyonőri igazolvány iránti kérelem elbírálása során biztonsági őr, testőr, vagyonőr, magánnyomozói képesítésként kellett elfogadni többek között a *rendészeti szakközépiskolákban* szerzett bizonyítványt. E képesítésekkel egyenértékűnek kell tekinteni az említett intézmények jogelődjeinél szerzett **képesítéseket** is. Végül 2018-ban a BM rendelet 3. §-át és 10/B. §-át is hatályon kívül helyezték.

A jogszabályi követelmények változásán túl figyelemmel voltam **a belügyminiszter szakmai álláspontjára** is, miszerint az igazolvány első kiadásakor megvizsgálták már a szakmai végzettségre vonatkozó jogszabályi feltételeket és azok pozitív értékelése alapján a kérelmező jogosulttá vált a tevékenység ellátására, az *igazolvány kiadása alapjául szolgáló jogszabály későbbi megváltozása nem vonhat el megszerzett jogokat*. A szaktárca szerint *már az első engedély kiadásakor a hatóság rendelkezésére állt a kérelmező által elvégzett képesítéseket igazoló okirat „hiteles másolata”*.

Mindezek ismeretében a **panaszos** álláspontom szerint is **rendelkezik a Kr. által előírt iskolai végzettséget tanúsító okirattal**. A hivatkozott szabályokra figyelemmel nem értek egyet ORFK Igazgatásrendészeti Főosztálya állásfoglalásában kifejtett véleményével. A panaszos személy- és vagyonőri igazolványának meghosszabbítására ugyanis alapot ad az, hogy olyan képzéseket végzett el, amelyek a rendőrség hivatásos tiszthelyettesi szolgálati beosztásai betöltésére feljogosították és a rendészetért felelős miniszter értelmezése szerint jelenleg is feljogosítják, amely képzettséggel és végzettséggel rendelkező személyek egyben a személy- és vagyonőri tevékenység végzésére is feljogosítottak.

A kérdés megítélése során figyelemmel voltam az Szvmt. 7. §-ára, amely alapján a működési engedély és az igazolvány **öt évig hatályos, hatályossági idejük alkalmanként további öt évre meghosszabbítható, ha a kiadás feltételei – azok ismételt vizsgálata alapján – fennállnak**. Mindezen túl az Szvmt. 5. § (1) bekezdése értelmében vállalkozás keretében személy- és vagyonvédelmi tevékenység a rendőrség által a vállalkozás kérelmére kiadott működési engedély birtokában végezhető, ha a kérelmező rendelkezik a tevékenység személyes végzésére jogosító, a rendőrség által kiadott hatósági igazolvánnyal, valamint felelősségbiztosítási szerződéssel. A vizsgált kérdés szempontjából lényeges, hogy az Szvmt. 8. § (1) bekezdése alapján a **rendőrség a kiadott működési engedélyekről és igazolványokról, a kiadásuk alapjául szolgáló, az Szvmt. 5. § és 5/A. §-ában meghatározott feltételek igazolásához szükséges adatokról nyilvántartást vezet**. E nyilvántartás pedig az Szvmt. 8. § (2a) bekezdése szerint közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.

A vagyonőri igazolvány meghosszabbítása során a rendőrség eljárására az Ákr. előírásait kell alkalmazni, amelynek Ákr. 36. § (2) bekezdése kimondja, hogy **nem kérhető** az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével **olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell**.

A feltárt tényállás szerint a panaszos vagyonőri igazolványának meghosszabbítása érdekében fordult az eljáró hatósághoz, e kérelem feltételezi, hogy **az eljáró hatóság a kérelmező számára már adott ki korábban vagyonőri igazolványt**, amely körülményt a rendelkezésemre álló iratok, szaktárcai álláspont is megerősít. Ebből pedig az következik, hogy a kérelmező korábbi igazolványainak kiállításául szolgáló adatokat, így a korábbi hatályos szabályok szerint kiadott BM igazolását a szakképzettség elvégzéséről, a tiszthelyettes-képző és a zászlós képző iskolák eredeti tanulmányi értesítőjét *a hatóság jogszabállyal rendszeresített közhitelesnek minősülő nyilvántartása tartalmazza*, amely adatok az ügyféltől az Ákr. 36. § (2) bekezdésére figyelemmel hatósági eljárásban nem kérhetőek.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a vagyonőri igazolvány meghosszabbítása iránti kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező Rendőrkapitányság vagyonőri igazolvány meghosszabbítása tárgyában folytatott eljárásában figyelmen kívül hagyta az Ákr. azon rendelkezését, miszerint az ügyféltől nem kérhető olyan adat, amelyet a jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartás tartalmaz, mindezzel pedig a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

3. A vagyonőr igazolvány kiadása tárgyában hozott megszüntető végzés kapcsán

A Rendőrkapitányság a személy- és vagyonőri igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárását az **Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva végzéssel megszüntette**. A hivatkozott előírás értelmében a hatóság az eljárást megszünteti, ha a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

A belügyminiszter által kifejtettek szerint az alapeljárásban hozott végzésben tévesen alkalmazták Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontját, mint megszüntetési okot. Erre ugyanis akkor van lehetősége az eljáró szervnek, ha tévesen indult meg az eljárás, mert azt meg se lehetett volna indítani a megindítás feltételeinek hiánya miatt (Ákr. 46. § (1) a) pont). A kérelmező az érvényben lévő jogosultságának meghosszabbítása iránt határidőben terjesztett elő kérelmet, így az érvényesen fennálló jogosultság eleve megalapozza egy, a meghosszabbításról döntő eljárás lefolytatását, tehát az ügy érdemében dönteni szükséges. A szaktárca szerint az, hogy a végzettséget illetően – a vélhetően az igazolvány első kiadáskor is – becsatolt iratokat nem tartotta az eljáró szerv alkalmasnak az iskolai végzettség igazolására, nem az eljárás lefolytathatósága, hanem **az ügy érdemi elbírálása körében értékelendő**, ekképpen az ügyben érdemi határozat meghozatala és nem eljárásjogi kérdésben való döntés az indokolt.

Az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatóság az eljárást megszünteti, ha a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, tehát az Ákr. 46. § (1) bekezdése szerint a hatóság a kérelmet akkor utasíthatja vissza, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik. A vizsgált esetben álláspontom szerint **a hatóság rendelkezésére álltak a kérelmező képesítését igazoló iratok, tehát az eljárást lezáró döntésben arról kellett volna érdemben dönteni, hogy a feltárt tényállás alapján a kérelmező képesítése megfelel-e az Szvmt. és a BM rendeletben előírt követelményeknek.**

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Rendőrkapitányság egyedi ügyben folytatott eljárást lezáró döntésének a jogalapja, az eljárás megszüntetésének oka nem állt fenn, ezzel a téves jogértelmezésen alapuló eljárással a hatóság a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával, illetve a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot okozott.

A feltárt körülmények szerint az első fokon eljáró rendőrkapitányság a megszüntető végzés ellen kizárta a fellebbezés lehetőségét. A hatósági eljárás időpontjában hatályos Ákr. 116. § (1)-(2) bekezdés b) pontja szerint az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot rendvédelmi szerv helyi szerve hozta, kivéve az Ákr. 116. § (5) bekezdése alapján, amennyiben a törvény e körben a fellebbezést kizárja. Az Ákr. 116. § (4) bekezdése az (1)-(2) bekezdésben foglalt esetekben tovább szűkíti a fellebbezési lehetőséget, így az alábbi esetekben *sincs helye fellebbezésnek*, ha az elsőfokú döntést – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta, továbbá ha *nincs kijelölt másodfokú hatóság*. Az Ákr. 116. § (3) bekezdés d) pontja alapján önálló fellebbezésnek van helye az eljárást megszüntető elsőfokú végzés ellen.

A Kr. 1. §-ában foglaltak szerint a működési engedéllyel, valamint az igazolványok kiállításával kapcsolatos eljárásokban első fokon a rendőrkapitányság jár el. Az elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezést a megyei rendőr-főkapitányság bírálja el, felügyeleti szervként pedig a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság jár el.

A feltárt körülmények szerint az első fokon eljáró rendvédelmi szerv, a Rendőrkapitányság hozott egy döntést, amellyel szemben a benyújtott fellebbezések elbírálására a megyei rendőr-főkapitányság a kijelölt szerv. Ezentúl figyelemmel voltam arra is a vizsgálat során, hogy az eljáró hatóság megszüntető végzést hozott, amellyel szemben a végzések közül **önálló fellebbezési lehetőséget biztosít** az Ákr.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az eljáró hatóság az Ákr. fellebbezésre vonatkozó rendelkezéseit nem vette figyelembe, az eljárást megszüntető végzéssel szemben az önálló fellebbezés lehetőségét kizárta, amely rendelkezése a jogbiztonság követelményét sértette. Az eljáró hatóság egyben a törvény alapján biztosított fellebbezés kizárásával ellehetetlenítette az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülését, amely döntése így a jogorvoslathoz fűző joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *kezdeményezem* a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjénél, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel a Mohácsi Rendőrkapitányság – a panaszos vagyoni engedélyének elbírálása ügyében folytatott – eljárását és döntését felügyeleti szervként vizsgálja felül, egyben tegye meg a szükséges intézkedéseket az engedély kiadása érdekében.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos